

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

De l'Exécution DES LIBÉRALITÉS faites aux Pauvres

THÈSE
POUR LE DOCTORAT JURIDIQUE

Présentée et soutenue le 23 Juin 1913

PAR

F. BLANC



ANNECY
Imprimerie HÉRISSON Frères

— 1913 —

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

- THALLER, *, I. O., professeur honoraire.
AUDIBERT, *, I. O., professeur honoraire.
FLURER, *, I. O., doyen honoraire, professeur de Droit civil.
JOSSEMERAND, I. O., doyen, professeur de Droit civil.
GARRAUD, *, I. O., professeur de Droit criminel, correspondant de l'Institut.
APPLETON (Charles), I. O., professeur de Droit romain.
COHENDEY, O. *, I. O., professeur de Droit commercial.
PIC, I. O., professeur de Droit international public.
APPLETON (Jean), I. O., professeur de Droit administratif.
LAMBERT, A. O., professeur d'Histoire générale du Droit français.
BOUVIER, I. O., professeur de Science financière et de Législation française des Finances.
LAMEIRE, I. O., professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.
BROUILHET, I. O., professeur d'Économie politique.
HUVELIN, I. O., professeur de Droit romain.
LÉVY, I. O., professeur de Droit civil.
GONNARD, I. O., professeur d'Histoire des Doctrines Économiques et d'Économie politique.
BOUVIER-BANGILLON, I. O., professeur de Procédure civile.
BRECQ (J.), I. O., secrétaire.
-

MEMBRES DU JURY :

Président : M. J. APPLETON.

Assesseurs : MM. { P. PIC
E. LÉVY

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A la Mémoire de mon Père.

A ma Mère.

A mon Oncle.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE LYON-FACULTÉ DE DROIT

De l'Exécution DES LIBÉRALITÉS faites aux Pauvres

THÈSE

POUR LE DOCTORAT JURIDIQUE

Présentée et soutenue le 23 Juin 1913



PAR

F. BLANC

Président : J. APPLETON

Assesseurs { *P. PIC*
E. LEVY



ANNECY

Imprimerie HÉRISSON Frères

1913

BIBLIOGRAPHIE

BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*. Livre II, titre II, chap. VIII, p. 202.

TISSIER. — *Dons et legs* (Rep. Becquet). Nos 297 et suiv., 126, 236 et suiv., 445.

SIREY. — *Lois annotées 1882*. P. 356.

Notes de jurisprudence de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, 1899. P. 235.

LAURENT. — *Droit civil*. T. XI, , nos 215 et suiv.

DALLOZ. — *Code des lois politiques et administratives*.
Tome II, nos 1985 et suiv.

MARQUÈS DI BRAGA ET LYON. — *Comptabilité de fait*.
N° 290. (Rep. Becquet), t. VII, p. 332.

SIREY. — 1898, I, 233. Note sous-).

DEROIN. — *Assistance publique*. T. II, p. 464.

Notes de jurisprudence 1899. P. 235.

Note Planiol. — D. 1895. I, 217.

INTRODUCTION

Montesquieu proclame que « tout homme a droit à la subsistance de la part de l'Etat, quand elle lui fait défaut ». La déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose le même principe que les secours publics sont une dette sacrée, et que la Société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens de subsister à ceux qui sont hors d'état de travailler.

Ces principes ne sont pas passés dans notre droit positif. Cependant, et parce que le besoin crée l'organe, il existe chez nous de nombreuses institutions d'assistance. Ce sont des organismes d'Etat, fonctionnant sous son contrôle et réglementés par lui. Le paupérisme, en effet, est un danger social, qu'il faut combattre par tous les moyens : la misère est mauvaise conseillère, c'est parmi les misérables que se recrutent la plupart du temps les criminels. Il faut opposer une digue au flux montant des vices et des misères humaines, sauver les victimes prêtes à périr et que blesse et mutilé le fonctionnement de l'organisme social.

C'est le devoir de l'Etat de diriger cette lutte car il est gardien de la sécurité publique ; c'est aussi son intérêt car la Société doit panser et tâcher de guérir les plaies qui la rongent et l'affaiblissent ; l'assistance est une nécessité sociale.

Mais c'est aussi un devoir de tout être humain, que ce devoir prenne sa source dans un sentiment de solidarité sociale ou dans la charité. Il n'est permis à personne de se désintéresser du sort de ses semblables, de se renfermer dans un égoïsme étroit et coupable, de ne pas aider dans la mesure de ses ressources le pauvre qui souffre et meurt de la maladie ou de la faim. Telles sont les causes qui font que l'assistance est, et a toujours été pratiquée dans toutes les Sociétés.

Tendant au même but, usant en général des mêmes moyens, assistance publique et assistance privée se pénètrent réciproquement, se complètent, s'harmonisent, pour réaliser au mieux l'œuvre commune. La première, rigide, mathématique, impartiale, « administrative », présente l'immense avantage de la continuité, de l'unité de vues et de moyens qu'ont les grands services publics. La seconde est plus souple, plus diverse en ses formes, plus généreuse en ses manifestations, ses élans spontanés.

Malheureusement ces qualités diverses et trop souvent contraires, font que leur collaboration est parfois loin d'être parfaite. Entre elles deux, il y a trop souvent antagonisme, conflit d'attributions. Comment concilier

en effet la rigidité des règles administratives des services publics d'assistance, et la multiplicité toujours nouvelle en ses manifestations de l'assistance privée ?

Ainsi l'assistance se manifeste de mille manières ; tantôt c'est un service public, tantôt elle est abandonnée aux soins des particuliers. On peut la faire à un pauvre, à plusieurs pauvres déterminés, ou bien à la masse des indigents. Dans ce dernier cas il est évident que l'existence d'un intermédiaire est indispensable, la masse des indigents ne pouvant avoir d'existence juridique propre.

Cet intermédiaire va recevoir les libéralités faites aux indigents, libéralités affectées en général de nombreuses conditions. C'est alors que vont surgir de nombreuses difficultés. En effet, la libéralité ne peut atteindre directement la masse des pauvres ; cette collectivité comme toute autre a besoin d'un représentant. Il lui faut des organes destinés à recevoir les libéralités qui lui sont faites. Il faut, pour ainsi dire, des canaux par lesquels passent les biens qui sont destinés aux malheureux. Mais ces voies de communication sont plus ou moins accessibles ou plus ou moins libres. Souvent la libéralité ne sait quel chemin prendre, et on lui offre à la fois plusieurs issues différentes ; plus souvent encore elle se croit libre de choisir sa voie, mais on lui impose un chemin qui semble lui répugner.

Nous allons rechercher de quelle façon s'exécutent les libéralités faites aux pauvres, les règles qui régis-

sent leur dévolution à tel ou tel Etablissement public, la validité des clauses ou conditions qui les affectent. C'est-à-dire que nous chercherons à dégager les conditions du conflit qui s'élève entre deux principes et deux jurisprudences: d'un côté la jurisprudence administrative, qui attribue aux lois et règlements qu'elle applique le caractère d'ordre public sans vouloir tolérer aucune dérogation ; d'un autre côté la jurisprudence civile, qui applique le principe de l'autonomie de la volonté, avec toutes ses conséquences, conséquences qu'elle prétend imposer même aux personnes de droit administratif.

PLAN DE L'ETUDE

Le plan de cette étude ressort bien net de ce qui précède.

Dans une PREMIERE PARTIE nous étudierons les règles de droit administratif qui régissent la matière : d'abord la nécessité d'un représentant légal des pauvres. Nous déterminerons ensuite quelles sont les diverses personnalités administratives qui peuvent représenter les pauvres et le principe primordial auquel leur rôle est subordonné (Principe de la spécialité et ses conséquences.)

Dans une SECONDE PARTIE nous chercherons à dégager d'une jurisprudence assez peu précise dans son ensemble les différentes règles de droit civil. Nous verrons comment ces règles sont souvent contrecarrées par les principes de droit administratif. Nous étudierons ce conflit à l'état latent ou aigu, dans les différents cas où il peut se produire, notamment dans l'interprétation des clauses et conditions qui affectent les libéralités charitables.

Nous concluons enfin en reconnaissant que les idées directrices de ces deux jurisprudences administrative et civile sont également judicieuses et bien fondées : la première basée sur des motifs logiques de nécessité administrative, la seconde sur des motifs non moins respectables tirés de l'application stricte du principe de l'autonomie de la volonté.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

PRINCIPES GENERAUX

Les Pauvres au point de vue juridique

Les mots « pauvres », « indigents », n'ont par eux-mêmes qu'un sens très vague. Ils désignent les individualités indéterminées d'une masse elle-même imprécise, variable et flottante. On peut classer les pauvres en catégories : enfants, malades, vieillards, infirmes, etc. Mais ces catégories elles-mêmes n'ont aucune ligne de démarcation bien nette. Le cadre manque de contours rigoureux ; on ne saurait y faire entrer de façon précise un tout aussi peu homogène, aussi multiple, vague et changeant que l'est ce qu'on appelle « les pauvres ». Il est difficile de dire où commence et où finit la classe des pauvres. C'est un point de fait à trancher de nouveau chaque fois que la question se

pose, en tenant compte, chaque fois, des circonstances du milieu, des contingences.

De ces considérations, il résulte que les libéralités faites à cette masse de pauvres s'adressent à des personnes que l'on ne connaît pas « qui ne sont ni actuellement déterminées, ni même susceptibles de l'être par l'arrivée de quelque événement indiqué dans le testament » c'est-à-dire des personnes incertaines suivant la définition d'Aubry et Rau.

Or toute disposition au profit de personnes incertaines est nulle, et ne peut produire aucun effet. Appliquer cette conséquence aux libéralités faites aux pauvres serait évidemment absurde, car à qui donnerait-on sinon à ceux qui n'ont rien et n'espèrent qu'en la bienfaisance d'autrui ? Aussi existe-t-il des textes précis qui tranchent la question : Ce sont les articles 910 et 937 du Code civil et l'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817 :

ART. 910. — « Les dispositions entre vifs ou testamentaires au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par une ordonnance royale. »

ART. 937. — « Les donations faites au profit d'hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique seront acceptées par les administrations de ces communes ou établissements après y avoir été dûment autorisées. »

Ordonnance du 2 avril 1817. ART. 3. — « L'acceptation des dons ou legs autorisés sera faite..... par les Maires des communes lorsque les dons ou legs seront faits au profit de la généralité des habitants ou pour le soulagement et l'instruction des pauvres de la commune. »

De l'examen de ces textes il résulte clairement que les libéralités faites aux pauvres sont valables et s'adressent, a priori, à ceux de la commune. Les pauvres d'une commune sont en effet, l'unité de cet être multiple dont nous parlions tout à l'heure. Ils forment un groupement qui présente une certaine homogénéité, une certaine cohésion. Ils ont des intérêts communs : l'intérêt de recevoir des libéralités abondantes, de les voir sagement administrées, et surtout intelligemment et impartialement distribuées. Aux yeux du testateur aussi, les pauvres de la commune forment un être collectif précis auquel il adresse ses libéralités. Avant de penser aux malheureux en général il pense naturellement à ceux qu'il a vus autour de lui, qui ont foulé le même sol et respiré le même air, et dont il a pu, durant sa vie, plaindre déjà les infortunes et soulager les misères.

On a conclu de cela et des articles du Code civil précités, que dans chaque commune la masse des pauvres constitue une personne morale. « Les pauvres, dit Tissier, forment dans chaque commune, en vertu d'une fiction légale, une collectivité, ou agrégation

investie de la personnalité morale et de la faculté de recevoir entre vifs ou par testament. »

La tradition d'ailleurs est dans ce sens. Le droit romain regardait déjà les pauvres de la cité comme un être juridique. La même opinion se fait jour dans les œuvres de nos anciens auteurs.

Toutefois, la personnalité des pauvres de la commune n'est pas admise sans contestation. Certains auteurs confondent les pauvres avec les établissements chargés de pourvoir à leurs besoins. Si les libéralités faites aux pauvres sont valables, c'est que, par une présomption toute naturelle, le législateur les regarde comme adressées aux établissements qui représentent les indigents. D'ailleurs, ni les textes du Code civil, ni l'ordonnance de 1817 ne datent d'une époque où la théorie de la personnalité civile était solidement édifiée. Cette opinion contient une part de vérité. Nous verrons en effet que, par suite de la pratique de la jurisprudence, il arrive souvent que la personnalité des pauvres est comme éclipsée par celle des établissements chargés de veiller à leurs intérêts. Mais elle est contraire à la théorie du Code civil. A l'époque de la rédaction du Code, les établissements capables d'absorber les pauvres dans leur propre personnalité existaient à peine.

De plus nos anciens auteurs, familiers aux rédacteurs du Code, n'envisageaient pas la personnalité des pauvres d'une façon imprécise et fuyante. Bien au

contraire, les expressions dont ils se servent se rapportent à un état de choses naturel, à une collectivité précise et déterminée, qui font du mot de personnalité juridique autre chose qu'une arbitraire fiction.

En partant de cette idée que l'assistance est essentiellement communale, on en vient à confondre quelquefois les pauvres avec la commune elle-même. C'est dans cet ordre d'idées que, le 19 mars 1898, le Conseil supérieur de l'Assistance publique de Paris prenait une résolution aux termes de laquelle « l'assistance publique étant d'essence communale, c'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance, parce que seule elle est en état de les connaître. » D'ailleurs, un système de subvention à outrance de la part des municipalités aux établissements charitables aboutit fatalement à l'absorption de ceux-ci par celles-là. « Nous voilà loin, dit justement A. Lefèvre, conseiller municipal de Paris, au Congrès de l'Assistance publique, nous voilà loin des établissements de bienfaisance qui, vivant sur leurs revenus, pouvaient prétendre à l'autonomie, et on comprendra sans peine que l'influence de la municipalité soit devenue souveraine sur une administration qu'elle fait vivre par des subventions qu'elle peut à son gré diminuer, augmenter et probablement même refuser. L'indépendance de l'Assistance publique n'est plus qu'un mot, qu'une fiction légale, et c'est autour de l'Hôtel-de-Ville que gravite l'Administration. » (*Revue de Paris*, 1^{er} juillet 1899, p. 82.)

Mais ces théories ne sont encore qu'à l'état de vœu, et elles sont loin du système du Code civil. Actuellement, si les pauvres sont liés assez étroitement à la commune, ils ne se confondent pas avec elle. Ce n'est même que récemment, depuis la loi du 31 mai 1873, que les représentants de la commune font partie du Bureau de bienfaisance, et ils y sont du reste en minorité. Le pouvoir central s'est réservé la haute tutelle des pauvres, pensant qu'il y avait un intérêt général à ce que le nombre des indigents fût le moindre possible, et qu'une haute nécessité morale exigeait que, dans une nation, le sort des déshérités de la vie ne fût pas abandonné sans surveillance aux caprices des municipalités.

Il est vrai seulement que l'assistance est communale, c'est-à-dire qu'elle est organisée par commune. Il est donc préférable de s'en tenir à la conception du Code civil, qui peut se résumer de la façon suivante :

Une libéralité faite aux pauvres ne s'adresse pas à des personnes incertaines parce que les pauvres, particulièrement au sein de la commune, forment une masse précise aux yeux du disposant, et constituent en réalité une collectivité ayant des intérêts spéciaux.

« Aucun texte du Code civil, dit à ce propos un jugement du Tribunal de Versailles, en date du 11 janvier 1893, n'exige que le légataire, pour être capable de recevoir, ait été connu du testateur, ou que le « de cujus » se soit représenté son individualité au

moment où il disposait de sa fortune, pourvu qu'il soit possible, à l'aide des éléments contenus dans le testament, de déterminer cette individualité; en effet, on ne peut considérer comme incertaines, c'est-à-dire n'ayant pas une existence concrète, des personnes morales que la volonté du « de cujus » a désignées et rendues reconnaissables par leurs caractères bien déterminés. » (*Gazette des Tribunaux*, 17 janvier 1893.)

Le fondement rationnel sur lequel repose la théorie du Code indique qu'elle doit être largement interprétée.

Ce n'est pas seulement l'ensemble des pauvres de la commune qui remplit les conditions requises. Toute catégorie de pauvres qui constitue aux yeux du disposant une collectivité certaine, et correspond réellement à des êtres malheureux, faciles à déterminer, peut être utilement gratifiée.

Parmi les indigents, rien n'empêche de désigner plus particulièrement les infirmes, les vieillards, les femmes ou les enfants.

C'est d'ailleurs ainsi que la Cour de Cassation interprète les art. 910 et 937 du Code civil. Une dame Bonnabaud avait fait une fondation au profit de soixante-quinze vieillards de la ville de Clermont-Ferrand « qui, sans être réduits à la mendicité, n'avaient que de trop faibles moyens d'existence, et ne pouvaient plus se procurer qu'une faible partie de ce qui leur était nécessaire ». Un arrêt de la Cour de Riom avait

validé cette disposition comme faite à des personnes certaines. La Cour de Cassation maintint cette interprétation : « Attendu que l'arrêt attaqué interprétant les dispositions testamentaires de la veuve Bonnabaud déclare que les vieillards pauvres de la commune de Clermont-Ferrand, qui se trouvent dans les conditions indiquées par la testatrice, sont les légataires certains institués directement par les testaments ; que l'art. 910, déclarant les pauvres capables de recevoir les libéralités à eux faites, il en résulte que le legs fait à une catégorie déterminée de pauvres n'est pas fait à une personne incertaine. » (D. 76-1-45.)

D'un autre côté, s'il est permis de gratifier une fraction déterminée des pauvres de la commune, rien n'empêche de faire des libéralités aux indigents de plusieurs communes, d'un canton, d'un département, qui constituent également une masse précise et facilement déterminable.

Un legs fait aux pauvres, sans autre indication, est également valable, mais puisque les pauvres d'une commune sont le groupement naturel auquel s'adressent les libéralités charitables, on présume que le testateur a voulu désigner les indigents d'une commune et non les pauvres en général. Il reste à déterminer seulement de quelle commune il a entendu parler.

Aubry et Rau estiment que le legs doit être considéré comme fait au profit du Bureau de bienfaisance de la commune où la succession s'est ouverte. Pour Demo-

lombe, la commune intéressée est celle où le testateur avait son domicile lors de son décès. C'était aussi l'opinion de Pothier. D'autres auteurs, dont Laurent, enseignent qu'il faut s'attacher à la résidence de fait du testateur. Une dernière opinion considère également la résidence du testateur, mais au moment où il a rédigé son testament, et non à l'époque où il est mort. Elle a été sanctionnée par un avis du Conseil d'Etat, d'après lequel « les legs faits aux pauvres, sans autre désignation, sont censés faits aux pauvres de la commune où le testateur se trouvait lorsqu'il a testé ». (Avis du 12 août 1834.)

De tous ces systèmes, ceux qui prennent pour fondement le lieu du décès sont préférables et l'ont définitivement emporté. Le testament est un acte de dernière volonté, et il est à présumer que le défunt s'est particulièrement intéressé aux pauvres qu'il voyait autour de lui et au milieu desquels il a fini ses jours. Au surplus, si l'on doit souvent attacher à la dernière résidence du testateur pour déterminer les pauvres bénéficiaires, dans chaque espèce le juge s'inspirera des circonstances de fait qui auront pu déterminer les dispositions litigieuses.

Signalons en terminant un système paradoxal et isolé qui fait revivre la doctrine de Pothier. D'après lui, les parents pauvres du testateur devraient être considérés comme les premiers pauvres qu'il a voulu gratifier. Ce système mérite d'être signalé à cause des

liens qu'il a avec une pratique reconnue légitime, de la jurisprudence administrative. Le gouvernement, appelé à donner son autorisation à un établissement public pour accepter une libéralité, peut refuser cette autorisation ou ne l'accorder qu'en limitant le montant de la disposition. Il n'usera de cette dernière faculté que dans le cas où la libéralité faite aux pauvres dans les termes les plus généraux frustrerait des parents du testateur, eux-mêmes dans le besoin. Une jurisprudence récente admet cette théorie. Elle a décidé que rien ne s'opposait à ce qu'une commune, instituée légataire, prît volontairement la charge, pour le cas où elle serait autorisée à accepter la libéralité, d'en attribuer une part aux héritiers dans une situation d'intérêt.

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES DE DROIT ADMINISTRATIF

CHAPITRE PREMIER

Libéralités faites aux pauvres sans indication d'intermédiaire.

Du représentant légal des pauvres

I. — La Commune.

Nous venons d'établir que les pauvres peuvent recevoir des libéralités, car ils forment une personne morale. Mais comme toute personne morale, cette collectivité a besoin d'un représentant, d'un individu qui parle et agisse en son nom.

Le corollaire indispensable de la théorie du Code sur la personnalité des pauvres c'est non seulement l'unité de représentation, mais la représentation par un individu.

Telle est, en effet, la solution qui résulte de l'application des art. 910 et 937 du Code civil, et de l'ordon-

nance de 1817. Ces textes posent le principe que les libéralités faites aux pauvres d'une commune sont acceptées par le Maire. Seul, d'après le Code civil, le Maire a capacité pour accepter les libéralités qui leur sont faites sans indication d'intermédiaire.

Longtemps le Conseil d'Etat avait donné aux communes la vocation charitable.

Il y avait donc sous cette jurisprudence une différence nettement tranchée entre une libéralité adressée aux pauvres d'une commune, et la libéralité adressée à une commune pour ses pauvres. Dans le premier cas la libéralité devait être acceptée par le représentant légal des pauvres qui était le Maire, dans les communes où il n'y avait pas de Bureau de bienfaisance; dans le second cas, la libéralité était acceptée par la commune elle-même représentée par le Maire.

Cette distinction avait une grande importance. Le Maire, agissant en qualité de représentant des pauvres, avait un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser les dons et legs dont les pauvres étaient gratifiés. Le Conseil municipal n'était appelé qu'à donner un simple avis, conformément à la loi du 5 avril 1884.

Le Maire agissant en qualité de représentant de la commune, ne pouvait accepter la libéralité qu'en exécution d'une décision du Conseil municipal, qui avait délibéré préalablement sur l'acceptation de cette libéralité, par application de la même loi de 1884.

Dans le premier cas, il appartenait aux Maires en

l'absence du Bureau de bienfaisance, d'accorder des secours aux héritiers du testateur, et de conclure des transactions avec eux. Dans le second cas ce droit appartenait aux Conseils municipaux. Enfin dans le premier cas, les fonds recueillis, bien que versés dans la caisse municipale, et figurant pour ordre au budget communal, ne se confondaient pas avec les deniers de la commune, et conservaient leur caractère intrinsèque de deniers charitables. Dans le second cas au contraire ils se confondaient avec les deniers de la commune.

Le Conseil d'Etat, par une note de la Section de l'Intérieur du 22 janvier 1891 a refusé la vocation charitable aux communes. Il s'est fondé sur ce que les communes n'ont reçu expressément la vocation charitable, ni de la loi du 5 avril 1884, ni d'aucune autre loi. Il est même dit que l'ordonnance du 2 avril 1817 a semblé enlever la représentation légale des pauvres à la commune pour la donner au Maire. Mais l'art. 3 de cette ordonnance n'a prévu que le cas où un legs est adressé aux pauvres de la commune et non celui où il est adressé à la commune pour les pauvres. Au surplus la loi de 1893 (15 juillet) semble reconnaître aux communes la vocation charitable en parlant (art. 37) « d'Etablissements de bienfaisance et d'assistance publique fondés et entretenus par les communes ».

Le Conseil d'Etat lui-même semble d'ailleurs revenu à une jurisprudence contraire à celle de l'avis de 1891.

Dans deux notes des 13 mars et 27 décembre 1902, à propos d'un legs fait à une commune, pour les revenus « être employés au profit des pauvres, malades et infirmes » il décide que le Maire doit accepter au nom de la commune et que le Conseil municipal doit fixer la répartition entre les établissements de bienfaisance intéressés.

La même décision a été également prise par lui le 20 mars 1902. De même, d'un avis de 1889 (legs Mariotte) il semble résulter qu'un établissement hospitalier institué en exécution d'un legs fait à une commune, pourrait être un établissement municipal et sans personnalité propre.

De tout cela il ressort que la commune semble bien avoir la vocation charitable.

Il ne faut pas cependant aller jusqu'à lui attribuer la représentation légale des pauvres. Car ce principe admis et joint à l'importance sans cesse grandissante de la commune personne morale (importance provenant du caractère de plus en plus obligatoire des services d'assistance dont seule la commune peut assumer la charge, grâce à l'impôt), ce principe nous amènerait à la municipalisation des services d'assistance.

C'est en effet ce que proclamait M. Gory au Congrès international de l'assistance en 1899 : « Le jour où le droit à l'assistance sera proclamé par la loi, l'autonomie des hôpitaux, hospices et bureaux de bienfai-

sance disparaîtra. C'est la commune qui devra prendre la gestion directe de ces établissements, et c'est la commune qui, ayant la possibilité de créer des ressources, sera tenue de remplir les obligations résultant de la mise en exécution du droit de secours. »

II. — Le Maire.

Nous venons de voir que les donations faites aux pauvres d'une commune sont acceptées par le Maire (Code civil, art. 937.)

C'est là une disposition formelle qui fait du Maire le représentant légal des pauvres dans la commune. Le Maire sera donc le mandataire officiel des pauvres, mais seulement en tant que ceux-ci ne se rattachent pas à un des établissements spéciaux qui jouissent de la personnalité civile : Hospices, hôpitaux, bureaux d'assistance ou de bienfaisance. Il interviendra chaque fois qu'il s'agira d'accepter des libéralités faites aux pauvres de la commune ou de fondations, d'institutions telles que crèches, orphelinat... etc. qui ne rentrent pas dans le cadre des établissements communaux d'assistance.

Quand le Maire agit comme représentant des pauvres, il s'acquitte d'une fonction spéciale qui lui est attribuée par la loi, et il est seulement soumis à la surveillance de l'autorité supérieure.

La jurisprudence du Conseil d'Etat fait application de ces textes dans un avis du 6 mars 1873 : « Considérant que si l'art. 937 du Code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 attribuent au Maire la mission d'accepter les dons et legs faits aux pauvres d'une commune, ces dispositions ont pour objet de leur donner un représentant légal ». Telle est aussi d'ailleurs la jurisprudence des Tribunaux judiciaires, dans un arrêt de la Cour de Cassation du 6 août 1897 : « Attendu que c'est au Maire, en sa qualité de représentant légal des pauvres de la commune, que le legs doit être délivré ». Il semble qu'en présence de textes aussi formels et d'une jurisprudence aussi précise, le Maire doit toujours être chargé du soin de représenter la généralité des pauvres de la commune, de recueillir les libéralités faites aux indigents, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une personne incapable ou dans les attributions de laquelle ne rentrait pas la bienfaisance, de prendre toutes mesures conservatoires de cette libéralité, d'en surveiller l'emploi, de veiller sur le produit des quêtes et collectes faites dans les bals et spectacles au profit des pauvres, d'agir en justice pour faire respecter leurs intérêts.

Mais il n'en est pas toujours ainsi : Le bureau de bienfaisance et à partir de 1893 le bureau d'assistance médicale, chercheront à enlever au Maire cette ancienne prérogative.

III. — Le Bureau d'Assistance Médicale et le Bureau de Bienfaisance.

Malgré les textes formels, la jurisprudence a presque totalement enlevé au Maire sa qualité de représentant légal des pauvres pour la donner au bureau de bienfaisance.

Il semble même résulter de cette jurisprudence que, depuis la loi du 15 juillet 1893, qui créa le bureau d'assistance médicale, le Maire ne doit plus participer, en aucun cas, à la représentation générale des pauvres.

En effet, la distribution des secours par le bureau de bienfaisance a toujours été considéré comme le mode d'assistance de droit commun dans la commune.

Le manque de ressources que l'on qualifie d'état d'indigence est la forme à la fois la plus simple et la plus fréquente sous laquelle se présente le malheur et qui nécessite le secours de la Société, sans qu'il soit nécessaire que vienne s'y ajouter la maladie ou la vieillesse. Aussi le Conseil d'Etat, s'appuyant sur la loi du 7 frimaire an V, et sur le décret du 30 décembre 1809, qui autorise le bureau de bienfaisance à faire des quêtes dans les églises pour les pauvres, décide-t-il

dans un avis du 6 juillet 1831, que les bureaux de bienfaisance ont été institués pour administrer les biens des pauvres et recevoir les dons qui leur sont offerts. Il semble ainsi s'apercevoir que la loi de frimaire an V n'a parlé que des dons *offerts* au bureau de bienfaisance mais non pas des libéralités qui pourraient être faites à la généralité des pauvres.

Mais il n'existait alors qu'un petit nombre de bureaux de bienfaisance, et il fallait bien tenir compte des textes qui donnent au Maire seul la qualité de représentant légal des pauvres. Aussi le Conseil d'Etat appelle-t-il encore le Maire à participer à la représentation des pauvres dans les communes où le bureau de bienfaisance fait défaut.

Dans cette nouvelle jurisprudence, un partage d'attribution va s'accomplir en matière charitable entre le bureau de bienfaisance et le Maire.

« Considérant, dit l'avis du 15 février 1837, que toutes les libéralités faites en faveur des pauvres doivent, aux termes de l'ordonnance du 2 avril 1817, être acceptées par le Bureau de bienfaisance ou le Maire qui sont leurs représentants légaux... »

Que deviendra cette jurisprudence à partir de 1893, puisque le bureau d'assistance organisé dans toutes les communes tiendra lieu de bureau de bienfaisance ?

Par un avis du 6 mars 1873, le Conseil d'Etat rompt avec toute sa jurisprudence antérieure en décidant que les bureaux de bienfaisance ne parti-

ciperont plus à la représentation des pauvres en dehors de leurs attributions spéciales, et que cette représentation sera exclusivement dévolue aux Maires. « Considérant, dit-il, d'une part, que la loi du 7 frimaire an V qui a créé les bureaux de bienfaisance pour recouvrer le droit des pauvres qu'elle établissait temporairement à l'entrée des théâtres, a seulement ajouté à cette mission le soin de diriger les travaux de charité ordonnés par l'autorité municipale, de recevoir les dons qui leur seraient offerts, et de répartir les secours à domicile ; que l'article 937 du Code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 n'appellent également les bureaux de bienfaisance à accepter que les dons et legs qui leur sont offerts ; qu'à la vérité la loi du 20 ventose an V qui leur rendait applicable la loi du 16 vendémiaire précédent, l'arrêté du 27 prairial an IX, et les décrets du 12 juillet 1807, et 14 juillet 1812, ont réparti entre eux et les hospices, les biens non aliénés des anciens établissements de bienfaisance qui secouraient les pauvres ou les malades, mais qu'aucune de ces dispositions n'a prescrit qu'à l'avenir les bureaux de bienfaisance pourraient, seuls, et à l'exclusion de tout autre établissement, recueillir des libéralités destinées au soulagement des pauvres. Considérant d'autre part, que si l'article 937 du Code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817, attribuent au maire la mission d'accepter les dons et legs faits aux pauvres d'une commune, ces dispositions ont pour objet de donner aux pauvres un

représentant légal pouvant accepter et administrer les libéralités qui leur sont adressées sans autre détermination ».

En 1881, nouvelle jurisprudence, les Maires sont exclus à leur tour et remplacés par le Bureau de bienfaisance :

« Considérant, dit l'avis du 7 juillet 1881, que les bureaux de bienfaisance tiennent des lois, décrets et ordonnances la mission exclusive d'administrer les biens des pauvres..... »

Cette conception semble même avoir gagné les tribunaux judiciaires.

Un jugement du Tribunal civil de Lyon du 27 octobre 1899, ne décide-t-il pas qu'un legs fait à un curé pour être distribué aux pauvres est censé fait au bureau de bienfaisance qui, seul représentant des pauvres, a capacité pour le recevoir, et en demander la délivrance ?

La Cour de Cassation, le 21 avril 1898, à propos d'une disposition testamentaire conçue en ces termes : « Je donne au curé de la paroisse pour les pauvres. » décide également que les personnes ainsi qualifiées sont incertaines, et que le legs qui les concerne serait nul s'il n'était censé fait au bureau de bienfaisance, qui est le représentant des pauvres. Le Tribunal de Charolles a rendu le 17 mai 1904 un jugement absolument identique à cet arrêt.

Cette jurisprudence est très critiquable. Elle ne s'appuie sur aucun texte. La loi du 7 frimaire an V n'a pas donné au bureau de bienfaisance d'autre mission que de secourir les pauvres à domicile, et d'administrer les travaux de charité ordonnés par l'autorité municipale. Aucun texte n'est venu abroger l'article 937, du Code civil et l'ordonnance de 1817.

Si l'on examine de près cette jurisprudence et qu'on cherche les motifs qui l'ont déterminée, on est surpris de la coïncidence qui existe entre ses revirements successifs, et les divers changements par lesquels a passé la représentation des pauvres en la personne des fabriques. C'est donc là une jurisprudence qui s'est uniquement inspirée des circonstances et qui ne repose sur rien de sérieux. Le Conseil d'Etat semble d'ailleurs vouloir revenir à un régime plus rationnel. Il admet que lorsqu'il s'agit d'une fondation spéciale, de la création d'un hospice, par exemple, c'est au Maire et non au bureau de bienfaisance ou d'assistance que le legs doit être délivré.

Sa nouvelle thèse est exposée dans une note du 8 février 1894 : « Si les bureaux d'assistance sont, en vertu de l'article 11 de la loi du 15 juillet 1893, aptes à recevoir et à administrer les fondations, dons et legs faits aux pauvres et aux communes, en vue d'assurer l'assistance médicale au sens de ladite loi, c'est-à-dire aux soins à donner aux malades à domicile, et au paiement des frais de séjour dans les hôpitaux, la loi

précitée n'a dans aucune de ses dispositions confié aux bureaux d'assistance la mission de fonder et d'entretenir les établissements hospitaliers, et elle a par suite laissé intact le droit qui appartient au Maire, en vertu de l'ordonnance de 1817, de recevoir les libéralités faites à charge de fonder un hospice lorsqu'il n'existe pas dans la commune d'établissement de cette nature ».

Les tribunaux judiciaires ont encore suivi le Conseil d'Etat dans cette voie :

Attendu, dit un arrêt de la Cour de Cassation du 6 août 1895 (D. 96 I. 322), que si, à la vérité, le sieur X... a, par son testament, déclaré léguer toute sa fortune, au bureau de bienfaisance de... le même acte déclare expressément que ce legs est fait audit bureau de bienfaisance avec la charge d'être employé pour le tout à l'hospitalisation d'au moins six hommes pauvres, vieux et infirmes ; que l'arrêt attaqué apprécie que par cette désignation des pauvres, comme bénéficiaires de ses biens, le testateur a suffisamment indiqué sa volonté de faire du bureau de bienfaisance seulement un intermédiaire et un agent d'exécution de ses libéralités et que cet établissement ne pouvant d'après la loi de son institution, remplir la mission principale qui lui était donnée de construire et d'entretenir l'hospice que le sieur X... a voulu fonder c'est au Maire en sa qualité de représentant des pauvres que le legs doit être délivré ». La Cour de Cassation déclare dans un autre arrêt du 2 août 1897, que si le bureau de bien-

faisance a qualité pour recevoir les dons qui lui sont offerts, aucune disposition n'interdit en principe l'exercice de la charité privée et ne confère soit au bureau de bienfaisance soit au Maire, le droit de revendiquer les sommes recueillies par des tiers dans l'intérêt des pauvres.

Quelle que soit l'importance de ces décisions la représentation légale des pauvres par le Maire n'est plus admise que dans des cas tout à fait spéciaux ; le Maire n'est plus que le représentant de quelques catégories de malheureux ; on n'admet son intervention qu'à titre exceptionnel, et seulement lorsque les établissements communaux d'assistance de droit commun n'ont aucune qualité pour exécuter les charges résultant des libéralités faites, soit à une catégorie de pauvres déterminée, soit à la généralité des pauvres.

Malgré des textes clairs et précis la représentation légale des pauvres est devenue, de par la jurisprudence du Conseil d'Etat, à la fois confuse et changeante.

A supposer même que le Conseil d'Etat persiste dans cette jurisprudence, ce partage d'attribution entre le Maire et le bureau de bienfaisance ou le bureau d'assistance ne va-t-il pas créer entre eux une rivalité qui sera plutôt nuisible aux pauvres ? Dans les communes où il n'existe pas de bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance sera-t-il empressé à remplir une mission qui ne lui a été donnée qu'à titre provisoire et exceptionnel ? Et d'autre part en laissant au Maire la

libre administration des biens des pauvres, n'a-t-on pas à craindre qu'il en fasse un usage contraire à leurs intérêts ?

Est-il sage de s'en rapporter à son bon plaisir sans chercher à contrôler son administration et sa comptabilité ?

Le Maire ou le bureau de bienfaisance suffiront-ils à combler les lacunes qui existent dans l'organisation des services charitables ?

Le Maire sera-t-il assez puissant pour lutter contre l'isolement des commissions administratives et triompher de leur esprit particulariste et routinier ?

Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, le bureau de bienfaisance et, à son défaut, le bureau d'assistance, jouissent d'un véritable monopole, seulement tempéré par les prérogatives du Maire (prérogatives plutôt théoriques et exceptionnelles) et par les pouvoirs spéciaux des autres établissements communaux d'assistance.

Nous allons voir maintenant quel est le rôle et quels sont les pouvoirs de ces établissements communaux d'assistance à compétence nettement définie et limitée.

IV. — **Autres Etablissements Communaux d'Assistance.**

Nous venons de voir comment le rôle du Maire représentant légal des pauvres avait été presque annihilé par le rôle attribué au bureau de bienfaisance et

au bureau d'assistance, et les pouvoirs spéciaux des autres établissements communaux d'assistance.

Voyons rapidement le fonctionnement de ces divers établissements.

a) *Commission administrative des hôpitaux et hospices.*

Cette commission est chargée de secourir les indigents d'une façon particulière : l'hospitalisation (soins aux malades pauvres, hospitalisation des vieillards, infirmes et enfants pauvres). Pour remplir sa mission elle a capacité de recevoir des dons et legs, de posséder des biens, de vendre, etc., en un mot d'exercer tous les actes de la vie civile. Toutes les libéralités destinées à la catégorie de pauvres qu'elle est chargée de secourir lui seront attribuées.

b) *Caisse des écoles.*

Ce sont des établissements scolaires et charitables. Ce dernier point de vue seul nous intéresse ici. La caisse des écoles allège les charges des parents et permet de conserver le plus longtemps possible les enfants à l'école, à l'âge où ils peuvent le mieux profiter des leçons.

Elle a pour but, en tant qu'établissement charitable, de fournir aux écoliers pauvres les livres, papier, etc., de distribuer des secours en aliments, vêtements, et même en cas de maladie en argent. Pour subvenir à l'assistance des écoliers elle peut recevoir des dons et legs. La loi du 28 mars 1882 a d'ailleurs rendu obligatoire dans chaque commune cette caisse des écoles.

V. — Etablissements d'Utilité Publique.

En dehors des établissements publics dont nous venons de voir le rôle il existe un nombre considérable d'établissements fondés par l'initiative privée, reconnus d'utilité publique par l'autorité gouvernementale, qui jouissent de la personnalité civile et peuvent recevoir des dons et legs pour les pauvres.

Ce sont les Associations créées par application de la loi du 1^{er} juillet 1901, et qui ont rempli les formalités nécessaires pour être reconnues « d'utilité publique ».

La première de ces formalités consiste dans l'obligation de se soumettre au régime des associations déclarées avant d'obtenir la reconnaissance. C'est la seule qui nous intéresse. M. Trouillot, le rapporteur de la loi, motivait ainsi cette obligation : « Le Conseil d'Etat ne considère pas la reconnaissance comme une mesure devant être prise à titre d'encouragement. Il envisage cette faveur, qui crée un titre fictif et augmente les biens de main-morte, comme la sanction de travaux méritoires ou la récompense de services signalés. » Une fois la reconnaissance obtenue, l'association jouit de tous les droits et de toutes les prérogatives de la personnalité civile. Elle peut donc accepter ou plutôt recevoir des dons et legs. Mais elle n'en reste pas

moins soumise au droit commun. Elle doit obtenir, pour chaque libéralité, l'autorisation gouvernementale de l'art. 910, modifié par l'art. 5 de la loi du 4 février 1901, qui spécifie seulement quelle est l'autorité administrative de qui doit émaner l'autorisation. La capacité des associations reconnues d'utilité publique pour recevoir des libéralités n'est point absolue. Elle comporte deux exceptions. L'une, que nous étudierons plus loin, résulte du principe de la spécialité ; l'autre est inscrite dans le paragraphe final de l'art. 11 et prohibe les donations faites aux associations reconnues, avec réserve d'usufruit au profit du donateur. On peut dire qu'il y a là une véritable incapacité de recevoir qui frappe les associations reconnues d'utilité publique. Elle est basée sur ce fait que ces donations, tout en ayant l'apparence de dispositions entre vifs, ne sont en réalité que des dispositions à cause de mort ; mais, à la différence de ces dernières, elles sont définitives et irrévocables.

Dans les limites que nous venons de déterminer, les associations constituées dans un but charitable pourront recevoir des dons et des legs au profit des pauvres.

Mais une difficulté peut se présenter en pratique. Une libéralité, en effet, est nulle lorsqu'elle est faite à une association non reconnue d'utilité publique ou lorsque la libéralité lui est dévolue. On admet que, dans ce cas, et lorsqu'elle jouit d'une existence de fait,

elle est apte à recevoir, pourvu qu'elle soit dotée de la personnalité civile après la mort du testateur (par exemple) ; et puisque le Code déclare qu'il suffit d'être seulement conçu au moment de la donation, ou du décès du testateur, pour être capable de recevoir la libéralité, on a assimilé cette existence de fait à celle d'un enfant seulement conçu.

C'est d'ailleurs ce qu'a décidé une jurisprudence du Conseil d'Etat constante depuis 1860, d'après laquelle la reconnaissance dont les associations peuvent être l'objet ultérieurement est susceptible de valider rétroactivement les libéralités qui leur ont été antérieurement adressées.

VI. — Libéralités faites à des particuliers.

Nous étudierons cette question dans notre deuxième partie, sous le titre « théorie des charges d'hérédité ».

Un particulier, en effet, n'a jamais qualité pour représenter les pauvres de la commune, et ce n'est qu'à la suite d'une pratique de la jurisprudence civile qu'on a pu lui donner, en fait, sinon en droit, cette capacité, cette vocation charitable.

Conclusion sur la représentation des indigents dans la commune.

On a vu par ce qui précède que chaque commune tend à devenir une unité au point de vue de l'assistance des indigents. Mais depuis que les communes possèdent un bureau de bienfaisance, des hôpitaux et

hospices, une caisse des écoles, un bureau d'assistance médicale et d'assistance aux vieillards, et la pléiade des établissements reconnus d'utilité publique, qui tous ont été créés pour venir au secours de catégories spéciales d'indigents, l'ancienne conception du Code civil s'est ébranlée ; et le maire, autrefois représentant légal des pauvres, ne les représente plus que dans des cas très rares.

Supposons une libéralité faite en vue de secours à domicile, elle sera recueillie par le bureau de bienfaisance.

Est-elle faite pour secourir les malades à l'hôpital ? elle sera recueillie par l'hôpital ; pour secourir les malades, les vieillards infirmes et incurables à domicile ? le bureau d'assistance la revendiquera. Pour fournir divers secours aux enfants à l'école ? la caisse des écoles l'acceptera.

Enfin supposons le cas d'une commune directement gratifiée d'une libéralité charitable. Ce sera à cette commune, représentée par son maire et son Conseil municipal, que la libéralité sera dévolue. Et même la loi du 15 juillet 1893 restreint singulièrement cette capacité.

Quel pouvoir reste-t-il donc encore au maire ? Dans l'état actuel de notre droit, il ne pourra plus intervenir que pour accepter les dons et legs faits à des modes exceptionnels de bienfaisance, tels que : asiles de nuit, bains gratuits, dots de ménages pauvres, prix de vertu, crèches, lavoirs gratuits, etc., qui ne rentrent pas dans les attributions des établissements de bienfaisance.

Ainsi de la jurisprudence qui donnait aux maires, conformément au Code civil, la représentation exclusive des pauvres, il ne reste, depuis 1893, qu'un souvenir, dans les cas exceptionnels que nous venons d'énumérer.

CHAPITRE II

Libéralités faites aux pauvres avec indication d'intermédiaires

Principe de la spécialité

Les établissements publics et d'utilité publique jouissent de la personnalité civile. Nous n'entrerons pas dans le détail des controverses juridiques nées des conceptions qu'on se fait de la personnalité civile.

Peu importe que ce soit une fiction ou une réalité. L'essentiel est qu'en fait ces personnes morales ou civiles aient pleine capacité de recevoir des dons et legs, sous la seule réserve de l'autorisation gouvernementale. Cette autorisation sera refusée ou accordée suivant les circonstances, selon que la libéralité semblera, au Conseil d'Etat, rentrer ou non dans la « spécialité » de l'établissement gratifié. C'est là une matière purement administrative.

a) Portée du principe de la spécialité.

Ce principe peut être considéré soit comme une règle administrative soit comme une règle de capacité civile.

1° En tant que règle administrative, la règle de la spécialité a été introduite par le Conseil d'Etat, dans l'exercice de son droit de tutelle administrative, pour autoriser l'acceptation des dons et legs. Le Conseil d'Etat ne donne d'avis favorable que si cette libéralité ne doit pas détourner la personne morale du but qui lui a été assigné par la loi.

En ce faisant, le gouvernement use d'une façon correcte des droits qui lui ont été conférés par les art. 910 et 937 du Code civil. Sans doute le principe de la spécialité ne figure pas dans les motifs traditionnels que l'on invoque à l'appui de ces articles et qui sont : l'intérêt de la société, qui ne doit pas souffrir des accroissements de biens de main-morte, l'intérêt des familles, l'intérêt de l'établissement gratifié lui-même ; mais c'est parce que ce principe n'était connu ni en 1749, ni lors de la rédaction du Code civil ; il a été introduit par la jurisprudence administrative. A mesure que les établissements publics et d'utilité publique sont devenus plus nombreux, la nécessité est apparue de les enfermer chacun dans ses attributions, sans permettre les empiètements d'aucun sur les attributions d'un autre.

Ce principe, comme l'a dit Taine, n'est qu'une application du principe de la division du travail. Il n'est

pas désirable que le ministère de la guerre s'immisce dans le fonctionnement des rouages judiciaires, ou que telle commune s'ingère dans les affaires du département, et vice versa. Sans cela on se heurterait à d'incessants conflits. Il en est de même des établissements publics, qui sont de véritables services publics.

Le gouvernement doit maintenir chaque établissement dans son rôle ; il lui interdira l'acte qui l'en ferait sortir, puisqu'il est spécialement chargé de veiller à ce que l'on pourrait appeler la bonne conduite de l'établissement, et que ses refus d'autorisations peuvent être motivés par de simples considérations d'opportunité. Il trouve cette opportunité dans des idées souvent diamétralement opposées, suivant des courants qui s'établissent au point de vue philosophique, politique ou religieux. Mais il n'est pas tenu de justifier ses décisions par des raisons de droit.

Pour exercer sur l'établissement public son contrôle, l'administration possède sur lui des pouvoirs étendus :

1° C'est d'abord le droit d'approbation des budgets, droit qui lui permet de rayer des crédits dont la destination ne lui paraît pas conforme à la mission de l'établissement ;

2° C'est ensuite le droit de refuser son approbation aux actes juridiques les plus importants, tels que acquisitions et emprunts.

Les administrateurs sortent très rarement de leurs attributions. Aussi ce n'est guère qu'en matière de

dons et de legs que les idées qui précèdent trouvent leur application.

Des particuliers adressent souvent des libéralités à des établissements, avec une affectation déterminée qui ne rentre pas dans leurs attributions. Le gouvernement refuse alors son autorisation. Son veto a pour effet de rendre l'exécution de la libéralité impossible.

« Il faut bien remarquer que l'application de l'art. 910 du Code civil amènerait cette conséquence que l'administration devrait considérer la clause comme non écrite et donner l'autorisation d'accepter. Mais la jurisprudence civile a introduit depuis longtemps à la rigueur de cet article une atténuation des plus notables; elle déclare que la clause impossible ou illicite ne doit pas toujours être considérée comme non écrite, et qu'elle a comme conséquence d'annuler la libéralité toute entière lorsqu'elle a été la cause impulsive et déterminante de cette libéralité. Si le Conseil d'Etat autorisait l'établissement à accepter, en rayant une clause qui, dans la pensée du testateur, avait cette portée, il exposerait l'établissement à une revendication des héritiers du testateur. Il sera donc préférable, dans ce cas, qu'il refuse l'autorisation d'accepter. C'est en effet la solution à laquelle il s'arrête. S'il juge que la clause entraînant l'établissement hors de sa spécialité a été la cause impulsive et déterminante de la libéralité, il refuse l'autorisation. Si non il donne l'autorisation d'accepter, aux clauses et conditions conte-

hues dans le testament, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux lois. » (Michoud, cours de doctorat sur les personnes morales.)

Le principe de la spécialité est donc au moins une règle administrative. Est-il également une règle de capacité civile ?

C'est là une question que nous examinerons plus loin.

Mais en tant que règle administrative, l'application du principe de la spécialité a une conséquence importante, c'est la substitution du représentant légal des pauvres à l'établissement institué.

b) *De la substitution du représentant légal des pauvres à l'établissement institué.*

Lorsqu'une libéralité est adressée à un établissement dépourvu d'existence légale, ou bien à une personne morale que le gouvernement, par application du principe de la spécialité, n'autorise pas à l'accepter, il semble que l'on doive tout simplement considérer comme caduque la libéralité en question.

On l'admet en matière de donation, où le donateur reste toujours libre de refaire sa libéralité. On ne l'admet pas en matière de legs, et on décide que l'établissement institué n'étant pas autorisé à accepter, celui dans la mission duquel rentre l'exécution du legs doit lui être substitué.

Il paraît difficile, au premier abord, d'admettre cette pratique. Car remplacer un légataire désigné par le testateur par un autre légataire, c'est refaire le testament et attenter à la volonté du défunt, qui doit toujours être respectée.

D'ordinaire, au cas de substitution, le même décret refuse, dans un premier article, l'autorisation demandée par l'établissement non compétent.

Les adversaires de cette pratique de la substitution ont l'habitude de la résumer dans le projet de décret suivant :

ARTICLE 1^{er}. — « La fabrique de X... n'est pas autorisée à accepter... » la libéralité qui lui est adressée.

ART. 2. — « Le bureau de bienfaisance de X... est autorisé à accepter... » la libéralité qui ne lui a pas été adressée.

Que penser de cette théorie de la substitution ? La solution à adopter dépend de ce point très important qu'il importe de mettre bien en lumière. Quelle est la nature du droit de l'établissement institué en faveur des pauvres ?

Si l'on admet que cet établissement est un véritable légataire acquérant en vertu du testament un droit de propriété sur les biens transmis, il semble impossible, sans violer le testament, de lui en substituer un autre.

Si l'on admet, au contraire, que cet établissement institué n'est qu'un légataire apparent, que le véritable légataire c'est le service public organisé par la loi pour

représenter les pauvres, ou bien encore la collectivité des pauvres; alors la substitution se comprend et s'explique.

1° C'est à cette deuxième solution que se rangent les partisans de la jurisprudence administrative.

Laurent est favorable à l'acceptation, par l'établissement compétent, de la libéralité faite à l'établissement incompetent. Lorsqu'une décision du gouvernement, dit-il, « autorise l'acceptation d'un legs par un établissement autre que celui désigné comme légataire, par application des règles de la spécialité, le gouvernement ne modifie pas la volonté du testateur, il ne fait que rétablir la compétence légale des établissements, que le testateur avait méconnue ». M. Béquet admet aussi cette théorie qui tend à établir que les biens affectés à un établissement public ne sont pas destinés à l'administration de cet établissement, mais au service public qu'il gère. Pour cet auteur le bienfaiteur qui donne à un établissement incompetent, pour un service déterminé, doit être considéré comme donnant à ce service lui-même. « Il y a, dit M. Béquet, des établissements chargés d'un service public ; pour accomplir leur mission, il leur faut des biens, des revenus. L'impôt et la bienfaisance publique leur en donnent. Mais ces revenus, ces biens ne sont pas pour le profit personnel de l'établissement ; ils sont destinés, en totalité, à être employés à l'exécution du service public. La loi qui a organisé l'établissement peut le remplacer

par tel autre qu'elle trouve mieux approprié à sa fonction ; elle peut le supprimer. Et dans ces deux cas les biens, les revenus passent de l'établissement éteint à l'établissement nouveau... le bienfaiteur qui donne à la fabrique pour les pauvres doit être supposé donner au service qui a charge des pauvres. Sans doute sa volonté intime peut être autre, mais alors elle ne peut être obéie, car elle est contraire à l'ordre public. »

Cette opinion a été réfutée, notamment par M. Tissier, pour lequel le véritable légataire n'est pas le service public dans les attributions duquel rentre la libéralité ; c'est la collectivité des pauvres, qui jouit tant de la personnalité civile que de la capacité de recevoir.

L'intermédiaire choisi n'est qu'un légataire apparent, qu'une sorte d'exécuteur testamentaire. Or, il importe peu que le légataire apparent n'ait pas la capacité de recevoir, du moment qu'elle appartient au véritable légataire ; l'intermédiaire choisi par le testateur disparaîtra, et les pauvres viendront directement réclamer le legs, ou du moins, comme ils ne peuvent agir par eux-mêmes, ils le feront revendiquer par leur représentant légal qui, suivant les cas, sera le maire, le bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance, l'hospice ou l'hôpital. Il n'est touché au testament que pour en éliminer la clause illicite qui appelait un établissement charitable à représenter les pauvres, et cela par application de l'art. 900 du Code civil.

2° Mais il ne nous semble pas démontré que dans une libéralité charitable faite à un établissement, l'auteur de la disposition ait eu l'intention de donner ses biens à la collectivité des pauvres. Certainement c'est eux qu'il veut atteindre et soulager, mais c'est à l'intermédiaire qu'il institue, qu'il entend laisser la propriété de ces biens. L'établissement institué est un véritable légataire, mais un légataire avec charges. Cependant ne peut-on pas dire : n'est pas légataire celui qui ne reçoit pas pour être enrichi, mais celui qui reçoit pour employer à un usage déterminé ? En exécutant la charge il ne conservera aucun bénéfice. Il aura été un exécuteur testamentaire, mais non un légataire universel. La Cour de Cassation a, dans un arrêt du 5 juillet 1886 (S. 1890, I, 241) repoussé cette objection. Il n'y a, en effet, legs universel que lorsqu'une disposition testamentaire contient vocation à l'universalité des biens composant la succession, alors même que le légataire universel est soumis à des charges et reçoit un mandat dont l'accomplissement doit absorber en totalité l'émolument de la disposition faite à son profit. Le legs est, en effet, non un bénéfice, mais l'attribution d'un droit. Le trait essentiel qui suffit à l'existence du legs, c'est l'acquisition d'un bien du testateur, acquisition sans bourse délier, gratuite, mais non pas acquisition destinée à procurer toujours un bénéfice durable.

Donc, dans une libéralité, l'établissement institué est bien le véritable légataire.

Il est d'ailleurs assez difficile de concevoir que les pauvres, être moral, soient les véritables légataires.

Il en sera ainsi sans doute si le testateur adresse son legs charitable au bureau de bienfaisance pour des genres de secours qui n'entrent pas dans ses attributions. Que le bureau d'assistance ou le maire soient autorisés à accepter le legs, peu importe. Il y a bien des raisons de supposer que le testateur s'est trompé sur le choix de l'intermédiaire et que sa volonté ne sera pas violée.

Mais dans la plupart des cas où le Conseil d'Etat substitue l'établissement bénéficiaire à l'établissement institué, il s'agit de libéralités faites à des particuliers, à des établissements d'utilité publique, à des établissements religieux.

Or, il est difficile de prétendre que dans ce cas la substitution est faite sans violation de la volonté du testateur. Il y a, en effet, un fait indéniable, c'est la rivalité entre les établissements à tendances confessionnelles et religieuses et les établissements d'assistance laïque.

Chacun, peut-on dire, a ses pauvres, et le testateur qui donne aux pauvres de l'un spécifie et n'entend pas donner aux pauvres de l'autre.

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPES DE DROIT CIVIL

Principes de Droit Civil

Tout le monde reconnaît que l'autorisation donnée par le gouvernement pour l'acceptation des libéralités faites aux personnes morales laisse aux juges civils l'entière appréciation de toutes les nullités de droit commun qui pourraient être invoquées contre l'acte de libéralité, telles que vice de forme, défaut de consentement, suggestion, captation, etc. C'est là une matière exclusivement civile et dont l'autorité administrative ne peut connaître ni directement ni indirectement.

Parmi ces nullités de droit commun, faut-il comprendre la capacité ou plutôt l'incapacité de recevoir de la personne morale gratifiée ? Autrement dit,

I. — Le Principe de la Spécialité est-il une Règle de Capacité civile ?

Beaucoup d'auteurs l'admettent. Pour eux la personne morale n'a d'existence que dans la limite de son institution. Pour connaître la mission sociale que telles ou telles personnes morales ont à remplir et les attributions qui leur ont été conférées, il faut remonter aux

lois qui les ont créées. Tous les actes accomplis dans la limite de leur tâche sont valables, ceux accomplis en dehors de cette tâche seront nuls, comme accomplis par une personne juridiquement inexistante.

Et ces auteurs concluent que l'autorisation gouvernementale n'a pas pour effet de trancher définitivement la question d'aptitude de l'établissement à recevoir le legs, que les juges civils peuvent toujours, même si le gouvernement a considéré l'acceptation du legs comme ne plaçant pas l'établissement en dehors de ses attributions, remettre la question sur le tapis et annuler la libéralité pour défaut de capacité du bénéficiaire.

Sans doute si le gouvernement, pour des raisons dont il est seul juge, a refusé l'autorisation qu'on lui demande, le don ou legs est caduc et la question ne peut plus être posée devant les tribunaux. Mais elle peut donner lieu à un débat judiciaire dans les deux cas suivants : d'abord, lorsqu'avant toute autorisation du gouvernement, une personne morale demande la délivrance du legs qui lui a été fait ; ensuite, lorsqu'après l'autorisation accordée, un héritier introduit devant les juges civils une demande en nullité de la libéralité en invoquant l'incapacité de l'établissement gratifié, ou forme une demande en revendication.

Si l'on admet la thèse que nous avons exposée, il en résultera que des libéralités autorisées depuis longtemps, ayant même reçu leur effet, pourront être remi-

ses en question devant les tribunaux civils, qui pourront donner une solution différente de celle que l'administration, usant de son pouvoir de tutelle, avait déjà donnée.

Dans la pratique, la question s'est posée de deux façons différentes. Les libéralités furent parfois attaquées par les héritiers, sous prétexte que l'autorisation gouvernementale ne couvre pas les nullités de droit civil (ce qui est incontestable), ensuite que la disposition était nulle parce qu'elle faisait sortir la personne gratifiée de ses attributions. Dans d'autres circonstances, ce furent les bureaux de bienfaisance ou les maires qui attaquèrent le legs charitable, arguant de leur qualité de représentants légaux des pauvres pour se faire attribuer les biens légués.

Dans les cas soumis à leur appréciation, les tribunaux civils proclamèrent tantôt la nullité, tantôt la validité des libéralités litigieuses. Des motifs de cette jurisprudence il ne résulte rien de bien net. La plupart du temps les juges civils se bornent à déclarer que, pour eux, la personne morale n'est point sortie de ses attributions, de sa spécialité, évitant ainsi de dire ce qu'ils auraient fait si elle s'en était écartée. La Cour de Cassation évite elle-même d'envisager franchement le principe de la spécialité et de lui donner une sanction civile.

Admettons donc, en principe, que la personnalité a pour les êtres abstraits la même valeur que pour les êtres physiques ; il suffit donc de leur appliquer les

règles ordinaires du droit. Or, dans un acte juridique quelconque, il importe de distinguer deux choses : la capacité de l'accomplir et le but que l'on poursuit, l'intention que l'on a en l'accomplissant.

J'achète un fusil pour tuer mon ennemi. La vente est certainement valable, quoique l'usage que je compte faire de mon arme soit illicite. Voici un individu majeur jouissant de tous ses droits. Il achète de vieilles ruines et en paie le prix. L'acquisition sera-t-elle attaquée sous le prétexte que les ruines acquises étaient destinées à servir de repaire à des brigands ?

Une commune achète un moulin ; elle a obtenu, supposons-le, toutes les autorisations nécessaires. L'acte sera-t-il annulable par le motif qu'une commune ne doit pas moudre le blé ? Non, car la commune est capable d'acheter un moulin ; c'est de moudre le blé qui lui est interdit. Elle fera du moulin un hôtel de ville ou un hôpital, ou elle le revendra ; elle en est propriétaire. Si elle prend à bail une boutique afin de la transformer en officine pharmaceutique, dira-t-on que le bail est nul ? En vérité, ce serait bien une cinquième condition que l'on imposerait à la validité des obligations. Il y faudrait, pour les personnes morales, non seulement le consentement, un objet certain, la capacité, et une cause licite (art. 1108) mais encore des intentions pures. Si ces principes sont incontestables lorsqu'il s'agit d'un acte à titre onéreux, ils ne le sont pas moins lorsqu'il s'agit d'actes à titre gratuit.

Dans ce cas, la disposition s'analyse en une libéralité avec charges. La libéralité est un acte juridique, la charge consiste en une obligation accessoire de faire. C'est l'acte juridique qui fait acquérir le droit ; la charge impose seulement l'emploi à faire du droit acquis. La libéralité et la charge sont complètement indépendantes. La première relève du droit civil, la seconde du droit administratif. Je suppose qu'un individu ignorant les dispositions de la loi de 1886 ait légué à une commune une somme de 50.000 francs, à charge par elle d'entretenir une école religieuse. Depuis cette loi, la commune ne peut plus entretenir d'école congréganiste. Va-t-on dire que la commune est incapable de recevoir la libéralité ? qu'elle est incapable de devenir propriétaire des biens qui composent la donation ? Non, certes ; ce qui lui est défendu, c'est d'effectuer l'emploi des biens légués.

La question de capacité ne peut s'élever qu'à propos de l'acte juridique lui-même, qui est la libéralité. C'est l'affectation spéciale, la charge imposée qui pourront être illicites. Dans ce cas, on fera application de l'art. 900 du Code civil. La clause qui viciait la libéralité sera réputée non écrite, mais la libéralité restera valable et, allégée de la condition illicite, elle recevra son exécution. Elle ne pourrait être annulée que si la cause illicite est la cause impulsive et déterminante de la libéralité.

C'est ainsi que nous sommes amenés à l'étude de

II. — L'Exécution des Clauses illicites ou immorales.

*Des clauses illicites et immorales dans les libéralités
faites aux pauvres.*

Quand y a-t-il clause immorale dans les libéralités faites aux pauvres ? C'est là toujours une question d'espèce qui n'offre pas d'intérêt théorique.

Mais quand une condition est-elle illicite ?

Sur ce point la loi est muette. Deux cas peuvent d'abord se présenter : ou bien l'acte, loi ou décret, peu importe, qui a créé la personne morale, a délimité d'une façon précise ses attributions, ou bien il n'a rien dit. Dans le premier cas, il suffira de se reporter à l'acte d'institution de la personne morale ; exemple la clause d'affectation d'une libéralité adressée à une commune pour l'entretien d'une école congréganiste est certainement illicite. (Art. 17 de la loi du 30 octobre 1886.) Dans le second cas, en l'absence de tout texte, il faut se montrer assez large pour ne pas s'exposer à déclarer illicite ce que la loi n'a pas défendu. On admet généralement que la clause d'affectation ne sera illicite que si elle est en opposition formelle avec la destination de la personne gratifiée, si elle déforme la personne morale. Hormis ce cas, la clause est valable. Ainsi on

ne voit pas bien pourquoi la clause mise à un legs adressé à une fabrique ou à une association cultuelle de faire des distributions aux pauvres serait illicite ; de même celle d'entretenir une école privée.

Enfin, un troisième cas doit être envisagé.

C'est celui où un texte de loi énumère les attributions d'un établissement public : par exemple l'article 1^{er} du décret du 30 décembre 1809, qui énumérait les attributions des fabriques ; l'entretien des écoles congréganistes n'était pas compris dans cette énumération. Faut-il en conclure qu'une libéralité adressée aux fabriques dans ce but était illicite ? Nous ne le croyons pas.

C'est ainsi que conclut l'arrêt de la Cour de Cassation du 31 janvier 1893 : « Attendu qu'on ne saurait considérer comme telle (illicite) une condition qui n'est contraire à aucune loi...; attendu que l'arrêt attaqué (Bourges, 2 juin 1892), en refusant d'annuler ce legs à la requête de l'héritier institué, en se fondant sur l'incapacité de l'hospice, qui n'est nullement justifiée, n'a violé ni faussement appliqué les dispositions des lois sus visées. »

Ainsi donc la jurisprudence civile n'a pas de doctrine particulière relativement à la capacité des établissements publics d'assistance.

Elle applique, de son côté, la règle administrative de la spécialité, et se conforme pour cela à la pratique administrative. Il est certain cependant qu'elle aurait

le droit de se prononcer en sens contraire. Les questions de capacité sont de son domaine exclusif. Comme le fait remarquer une note de Sirey (sous Grenoble) (18 avril 1889, S. 91. 2. 145) il appartient aux tribunaux ordinaires d'interpréter les lois, quelle que soit l'importance des considérations politiques qui ont inspiré le vote et la rédaction de la loi. Le sort des personnes juridiques serait trop précaire si, naissant d'une loi, elles dépendaient d'une interprétation administrative, toujours plus susceptible de subir la direction des courants politiques.

III. — Des Charges d'hérédité.

Nous avons vu, dans la première partie de cette étude, quelles étaient les applications et les conséquences du principe de la spécialité, et de la substitution du représentant légal des pauvres à l'établissement institué. Nous savons qu'elle peut conduire à la violation flagrante de la volonté du testateur. C'est pourquoi, pour corriger cette iniquité, la jurisprudence civile applique sa théorie dite « des charges d'hérédité ».

Le défunt lègue à son héritier, au curé ou au pasteur, telle somme pour les pauvres. La volonté évidente du testateur a été d'imposer à son héritier, au curé, etc., une certaine obligation de faire ou de donner,

ayant ou n'ayant pas, suivant les cas, de sanction effective. Il n'y a point, en réalité, de legs fait aux pauvres. Il y a « charge d'hérédité ».

Nous allons déterminer la sphère d'application de cette théorie.

On peut voir une charge d'hérédité dans les deux cas suivants : Primus, le disposant, prescrit que les biens légués ou donnés à Secundus seront affectés à la destination que ce dernier connaît ; ou bien encore Primus prescrit que les biens donnés ou légués à Secundus seront affectés par lui à des bonnes œuvres, à des œuvres de bienfaisance, à des œuvres religieuses, etc.

De pareilles charges, dont l'exécution intéresse une tierce personne indéterminée, sont-elles valables ? Nous ne traiterons ici que des charges d'hérédité, la solution à adopter étant la même pour les charges de donation. Au surplus, ces dernières sont assez rares. Celui qui se propose de gratifier entre vifs soit un établissement non reconnu, soit une personne morale, mais à laquelle le principe de la spécialité interdit de recevoir sa libéralité, use rarement du mode de la donation faite à un particulier avec charge au profit d'un tiers indéterminé. Il a à sa disposition le moyen plus simple du don manuel direct à l'œuvre incapable.

D'après un premier système, ces charges d'hérédité sont nulles comme faites à des personnes incertaines. Un legs n'est valable, dit-on, qu'autant que la disposi-

tion qui le contient désigne un légataire. Or, dans l'espèce, quel est le légataire ? Ce n'est pas le gratifié direct : le testateur n'a pas eu à son égard l'« animus donandi », puisqu'il ne l'a gratifié qu'à la charge de remettre. Le vrai légataire, c'est le tiers à qui le bien légué devra être transmis, si la volonté du testateur est exécutée. Mais ce tiers est inconnu. La disposition dont il s'agit est donc nulle pour défaut de désignation du légataire, c'est le legs à personne incertaine, dont le caractère illicite ne fait de doute pour personne.

Ainsi, d'après ce système, il faudrait déclarer nul, comme fait à personne incertaine, le legs fait à un tiers, désigné par le testateur, pour être affecté à de bonnes œuvres. C'est, au surplus, ce qu'ont décidé les Cours de Dijon, le 1^{er} juin 1883 (S. 85, II, 175), et de Douai, le 1^{er} mai 1894 (D. 95, II, 249). Décider autrement, permettre au particulier légataire « sub modo » de recueillir la libéralité et de lui donner la destination qu'a eue en vue le testateur, ce serait donner à ce dernier la possibilité de réaliser librement les libéralités de l'art. 910, qui doivent être subordonnées à des conditions indispensables.

L'autorité administrative qui, semble-t-il, devrait se montrer assez jalouse de ses prérogatives, reconnaît la validité de ses charges d'hérédité et se range à un second système admis par quelques auteurs et surtout par la Cour de Cassation.

Nous l'adopterons à notre tour.

D'après ce système, il faut soigneusement distinguer les legs des charges d'hérédité. Ce qui caractérise ces dernières, c'est le défaut de désignation du légataire.

Les legs faits à des établissements non autorisés sont nuls, dit M. Tissier ; au contraire, il faut tenir pour valables les charges d'hérédité, qui sont de nature à profiter éventuellement à des établissements dépourvus de l'existence légale. Si un legs adressé à un établissement non reconnu est nul, c'est parce que cet établissement est frappé d'une incapacité absolue de recevoir ; or, cette cause de nullité n'existe pas en cas de simple charge d'hérédité. Une telle charge, même lorsqu'elle est susceptible de procurer un bénéfice à un établissement non reconnu, ne comporte, par définition, aucune vocation héréditaire au profit de celui-ci ; l'établissement non reconnu qui est intéressé à l'exécution d'une charge d'hérédité n'est appelé directement par le testateur à rien recevoir, et par conséquent son incapacité importe peu. (Tissier, Dons et Legs, n° 69.)

D'après ce système, le fiduciaire est un légataire et le seul légataire, alors même qu'il ne devrait rien lui rester de l'émolument de la libéralité après l'accomplissement de la charge. En ce qui concerne un légataire universel, avons-nous dit plus haut, peu importe que ce légataire soit chargé de remettre tout l'émolument du legs universel à des œuvres de bienfaisance et qu'il n'ait personnellement aucun bénéfice

à recueillir. Il n'en est pas moins le continuateur juridique du testateur. Ce qui caractérise le legs universel, c'est non l'avantage réel que retire le légataire, mais le droit éventuel à l'universalité de la succession.

Cette doctrine est bien, d'ailleurs, celle de la jurisprudence de la Cour de Cassation, qui peut se résumer ainsi : « Quand un testateur a prescrit qu'une certaine somme sera prélevée sur le montant de sa succession pour être employée en prières ou en bonnes œuvres, il n'y a pas là un legs nul comme fait à des personnes incertaines ou incapables, mais une simple charge de succession parfaitement valable. »

Un arrêt de la Cour de Cassation, du 16 juillet 1834 (Tissier, Dons et Legs, n° 70), a jugé « que rien n'est plus licite qu'un legs fait par un ecclésiastique ou toute autre personne, applicable à des prières pour son âme ou à des bonnes œuvres..., qu'il est bien permis à un mourant, qui ne peut prévoir quels seront les malheureux qui auront de plus grands besoins, de s'en rapporter à une ou deux personnes par lui désignées ; que, dans l'espèce et d'après les faits énoncés dans l'arrêt, le testateur a commencé par répartir entre ses héritiers la presque totalité de la fortune par lui acquise, et n'a laissé qu'une partie du prix de son mobilier pour faire prier pour son âme et pour être distribuée en bonnes œuvres ; que cette disposition est moins encore un legs qu'une charge de la succession, comme le seraient des funérailles ou un certain nombre de messes prescrites par le testament. »

Un autre arrêt de la Cour de Cassation, du 15 juillet 1859 (Tissier, op. cit., n° 70), a été rendu au sujet d'une somme de 5.000 francs qu'un abbé Rousset avait chargé son exécuteur testamentaire de prélever sur sa succession pour être par lui employée en prières et en bonnes œuvres. « Attendu, dit l'arrêt, que le testateur, usant de la latitude qui lui était accordée par la loi pour la manifestation de ses dernières volontés, a pu, sans faire de légataires particuliers, imposer à sa succession certaines charges et en confier l'accomplissement à son exécuteur testamentaire ; attendu que ce mandat a pu comprendre le soin de choisir les prêtres qui diront des messes pour le repos de l'âme du testateur et de leur offrir une rétribution qui, étant due pour un service, n'a point le caractère d'une libéralité ; attendu, en outre, que, pourvu qu'il ne soit fait aucune fraude aux dispositions des lois ou ordonnances concernant les fondations et les dons aux établissements religieux ou charitables, et lorsqu'il ne s'agit que de distribution d'aumônes, il est permis de s'en rapporter à son exécuteur testamentaire pour répartir entre les malheureux qui en auront les plus grands besoins une somme destinée par le testateur à ces actes de charité, et que l'arrêt attaqué qui en a, dans l'espèce, apprécié le but et l'importance, a décidé avec raison que ce mandat était valable. »

Un arrêt de la Cour de Nancy, du 9 décembre 1891, a décidé que la disposition par laquelle un testateur

lègue tout ce qui restera de sa succession, après l'acquit des legs et charges particulières, à un tiers « pour en disposer en œuvres de bienfaisance, suivant les instructions que je lui ai données verbalement », ne constitue pas un legs à personne incertaine, mais a le caractère d'une simple charge d'hérédité et est dès lors valable. (Nancy, D. 92, II, 270.)

La jurisprudence civile ne tient pas compte de la quotité de la charge ; car si la modicité de la somme était un trait distinctif de la charge d'hérédité, on ne saurait souvent la distinguer des legs parfois très minimes.

C'est ainsi que la Cour de Cassation, par un arrêt du 6 juillet 1871 (S. 71, I. 163), n'a pas hésité à considérer comme une seule charge d'hérédité, et non point comme un legs, une disposition par laquelle le testateur avait affecté une somme de 200.000 francs à des œuvres de bienfaisance « selon les vues et l'autorisation d'une des légataires universelles ».

Les notes de jurisprudence du Conseil d'Etat résument ainsi la jurisprudence suivie par la section de l'intérieur : « Lorsqu'un testateur a imposé à ses héritiers une charge en faveur d'un établissement explicitement ou implicitement déterminé, cette disposition constitue une disposition au profit de l'établissement et non une simple charge d'hérédité. Il y a lieu, dès lors, de la soumettre à l'autorisation du gouvernement. Toutefois, ont été assimilées à des charges d'hérédité,

sur lesquelles il n'y a pas lieu de statuer, les libéralités même faites en faveur d'établissements déterminés, quand elles étaient modiques et destinées à un emploi immédiat. » (Notes de jurisprudence, p. 162.)

Les notes du Conseil d'Etat sont très nombreuses, mais aucune ne pose nettement le principe de la distinction des legs et des charges d'hérédité. Il semble, d'après ces notes, que la caractéristique de la charge d'hérédité ne soit point tant l'absence de désignation de l'établissement institué que l'emploi immédiat et la modicité de la libéralité.

Dans ses avis des 19 novembre et 13 décembre 1879, le Conseil d'Etat considérait comme une charge d'hérédité un legs de 4.000 francs à un prêtre pour messes une fois dites ; un legs de 1.500 francs pour prières. La section de l'intérieur a même étendu jusqu'à des limites très élevées sa théorie des charges d'hérédité. Ainsi, le 5 juin 1880, le sous-secrétaire d'Etat chargé des cultes, dans une lettre à l'archevêque de Rouen, s'appuyait sur la jurisprudence du Conseil d'Etat pour considérer comme une charge d'hérédité un legs de 30.000 francs fait audit archevêque pour ses bonnes œuvres.

Ainsi donc la modicité de la somme n'est cependant pas un critère certain pour la distinction des legs des simples charges d'hérédité.

Mais ce qu'on peut surtout reprocher à cette jurisprudence, c'est de méconnaître le véritable caractère

des charges, d'hérédité en permettant, dans certains cas, de les assimiler à des legs. « Nous estimons, quant à nous, dit M. Tissier (op. cit., n° 71), que l'on ne doit jamais assimiler des legs à des charges d'hérédité, sous quelque prétexte que ce soit, et que, si la loi n'interdit pas à un testateur d'imposer à son héritier des charges qui risqueront de profiter à des établissements non reconnus, il ne saurait leur faire des legs, quand bien même ces libéralités auraient pour objet des sommes minimales qui devraient être distribuées immédiatement après le décès du testateur. »

Ainsi le Conseil d'Etat fait sienne une théorie du droit civil, mais l'applique d'une façon plutôt empirique ; ce n'est en effet, pour lui, qu'un expédient destiné à modérer, dans certains cas, sa conception trop rigoureuse du principe de la spécialité.

IV. — Interprétation des Clauses et Conditions affectant les Libéralités faites aux Pauvres.

La juridiction civile n'a pas à apprécier si l'autorisation exigée par l'art. 910 du Code civil a été donnée à tort ou à raison, si les principes de droit administratif ont été violés, ou, au contraire, s'il en a été fait une juste application.

Mais il lui appartient au premier chef d'interpréter les volontés des donateurs et testateurs, et de les faire respecter.

Dans une matière aussi délicate, il entre toujours un élément instable et contingent, comme la volonté même, qu'il s'agit de pénétrer. Nous n'avons donc pas la prétention de donner des règles précises et immuables ; nous chercherons seulement à dégager des principes et des tendances. Cette remarque préliminaire est indispensable pour préciser la portée de nos affirmations.

Supposons donc qu'un legs ayant été fait à un établissement incapable de le recevoir, un bureau de bienfaisance ait été autorisé à l'accepter. Il se peut que les héritiers ou les légataires universels du testateur opposent à la décision du gouvernement la force d'inertie, et que le bureau de bienfaisance soit obligé d'intenter une action judiciaire pour obtenir la délivrance du legs qui lui a été attribué. Dans quel sens va se prononcer le Tribunal ?

L'abbé Polleux, curé de Saint-Maclou, à Rouen, était mort en 1885, léguant à la fabrique de son église : 1° un capital de 6.000 francs pour des messes, et 2° pareille somme pour ses pauvres. De plus, après l'acquittement d'autres legs, le surplus de son mobilier devait être vendu et le produit de cette vente remis par son successeur aux pauvres de la paroisse.

Le bureau de bienfaisance fut autorisé, à la place de la fabrique, à accepter les legs pour les pauvres. Les héritiers ne consentirent pas à la délivrance de ces legs. D'où procès.

Le Tribunal de Rouen refusa de voir dans le testament de l'abbé Polleux un legs direct aux pauvres. « Attendu que le bureau de bienfaisance entend faire prononcer la délivrance à son profit en se fondant sur ce que cette disposition contiendrait un legs direct aux pauvres qu'il représente ;

« Attendu que les termes du testament protestent contre cette interprétation ; qu'ils sont clairs, précis, et ne présentent aucune ambiguïté ;

« Que le légataire institué, c'est la fabrique de l'église Saint-Maclou ;

« Qu'on ne saurait lui en substituer un autre sans violer les dispositions de dernière volonté du testateur, dont la loi assure le respect ;

« Que, sans doute, le testateur a voulu que les pauvres de sa paroisse prennent une part dans sa succession, mais qu'il a entendu que ses libéralités leur parvinssent par l'intermédiaire qu'il avait choisi ; que remplacer cet intermédiaire par le bureau de bienfaisance ce serait créer une disposition à côté de celle qui existe et contraire aux instructions du « de cujus ».

« Par suite de ces considérations, le Tribunal refusa la délivrance au bureau de bienfaisance et condamna le legs à la caducité. » (Tribunal de Rouen, 19 mai 1890.)

De même, M. Kronheimer avait légué une somme de 3.000 francs au Diaconat des pauvres protestants du Havre. Le maire de la ville du Havre, intervenant en sa qualité de représentant des pauvres, assigna les héritiers du sieur Kronheimer en délivrance du legs.

Le Tribunal le débouta de sa demande.

« Attendu que le legs de 3.000 francs est fait en termes exprès : « au Diaconat des pauvres protestants » ; que, si on s'en rapporte au sens littéral des mots, on est obligé de reconnaître que c'est le Diaconat qui est institué légataire ;

« Attendu que ce sens littéral correspond aussi à l'intention certaine du testateur (qui appartenait à la religion protestante, avait rempli pendant de longues années les fonctions de diacre et affectionnait particulièrement le Diaconat) ;

« Attendu que, vainement, M. le maire fait observer que le Diaconat n'a pas pour attribution essentielle l'assistance aux pauvres et aux malades, et veut en conclure qu'en réalité ce sont surtout les pauvres que M. Kronheimer a entendu favoriser, et que ce sont eux qui sont les bénéficiaires du legs ;

« Attendu que les testaments doivent être interprétés et exécutés conformément à la volonté du testateur ; qu'ici cette volonté s'est nettement et clairement traduite ; que c'est au Diaconat que le legs s'adresse, que c'est le Diaconat qui est seul qualifié ;

« Attendu que considérer comme légataire, non pas le Diaconat, mais les pauvres, serait non plus interpréter le testament, mais le modifier et le transformer. »

En conséquence, le Diaconat n'ayant pas d'existence légale, le legs fut condamné à la caducité. (Le Havre, 3 juin 1899. *Gaz. des Trib.*, 13-14 novembre 1899.)

Voici donc une première solution parfaitement équitable et d'accord avec les principes que nous avons posés au début de cette étude.

C'est le refus de sanctionner la substitution d'un établissement à un autre, c'est la condamnation de la théorie d'après laquelle l'établissement institué par un testateur à charge d'œuvres charitables n'est pas un véritable légataire.

Malheureusement la juridiction civile ne s'en est pas tenue à cette conception, les décisions de cette espèce sont relativement assez rares, et la plupart de celles que nous avons citées, précisément les plus récentes, émanent de Tribunaux de première instance.

C'est qu'en effet, malgré sa logique, la théorie de la caducité a le grave inconvénient d'être contraire à l'intérêt des pauvres. Sans doute, il subsiste pour l'héritier une obligation morale, et son devoir est tout tracé ; mais aux yeux du juge cette obligation morale ne saurait suffire, et il a cherché à assurer aux pauvres, d'une façon plus efficace, le profit de la libéralité qui leur était destinée.

Il a sacrifié la logique et a cherché le moyen de concilier les exigences de l'administration avec le respect des volontés du défunt, en laissant au représentant légal des pauvres la propriété des biens qu'il a été autorisé à accepter, mais en le forçant à confier leur distribution à l'intermédiaire choisi par le testateur.

Validité de la clause de distribution par un tiers.

La validité de cette clause, rejetée par le Conseil d'Etat en 1881, et seulement admise comme simple faculté, a été depuis longtemps adoptée par de nombreux arrêts de Cours d'appel, et cela quel que soit le tiers désigné pour la distribution.

Parmi ces décisions, il faut citer celle qu'a rendue la Cour de Riom, le 11 juin 1895, comme une des plus caractéristiques, parce qu'elle intervient à la suite d'un jugement qui avait précisément appliqué la théorie rigoureuse, mais logique, de l'administration.

Le Tribunal de Riom avait en effet jugé que la loi a organisé le mode de distribution et d'administration des biens destinés au soulagement des pauvres, que toute condition ayant pour but de faire échec à ces prescriptions est illégale et doit être réputée non écrite. Et par conséquent il avait reconnu au bureau de bienfaisance la pleine propriété d'un legs ainsi conçu : « Je donne à la fabrique de Villers-sur-Mer la somme nécessaire pour acheter un titre de 500 francs de rente

3 0/0, dont les arrérages seront distribués annuellement aux pauvres de cette paroisse par les soins de M. le Curé. »

La Cour de Riom prit le contre-pied de cette doctrine et déclara « que, pour assurer l'accomplissement de la condition testamentaire, il y avait lieu de décider que le titre de rente à acquérir par le bureau de bienfaisance mentionnerait expressément que les arrérages en seraient distribués aux pauvres de la commune par les soins du curé de la paroisse, lesquels lui seraient remis par le bureau de bienfaisance tous les trimestres ou tous les ans. » (D. 97. 2. 49.)

Un arrêt de la Cour de Paris, du 23 janvier 1891, présente aussi un intérêt particulier parce qu'il est rendu sur un jugement du Tribunal civil de la Seine, refusant d'admettre la substitution du représentant légal des pauvres à l'intermédiaire désigné au testament.

M. Poiret, négociant, était mort en 1880, laissant un testament ainsi conçu : « Je donne et lègue à la fabrique de la paroisse Saint-Nicolas-des-Champs une rente perpétuelle de 300 francs, à la condition que la rente sera toujours distribuée aux pauvres les plus nécessiteux, et par le curé de la paroisse. » Une disposition analogue suivait en faveur de la fabrique de la paroisse de Saint-Germain-l'Auxerrois. Le directeur de l'Assistance publique à Paris, autorisé à accepter le legs à la place de la fabrique, s'en vit refuser la déli-

vance par le Tribunal de la Seine. Il fit appel, mais prit devant la Cour des conclusions où il déclarait « que la volonté de M. Poiret serait observée de la façon la plus formelle, et que l'assistance publique remettrait soit trimestriellement, soit annuellement, aux fabriques désignées, les arrérages des rentes. » La Cour, prenant acte de ces conclusions, donna gain de cause à l'assistance publique, voyant là une concession suffisante aux intentions du testateur, mais indiquant bien que le jour où l'assistance publique ne tiendrait plus son engagement, les héritiers seraient en droit de réclamer le capital.

Malgré ces décisions, quelques Cours et Tribunaux refusaient d'admettre la légalité de la clause de distribution par un tiers, et s'en tenaient au système de l'administration.

Un arrêt de la Cour de Toulouse déclare « que la testatrice, en attribuant successivement aux curés de la paroisse de X... le mandat de répartir les revenus de la rente, a apposé à sa libéralité une condition illégale qui doit être réputée non écrite. »

D'un arrêt de la Cour d'Agen, du 16 novembre 1891, il résulte qu'un curé ne saurait se prévaloir d'une clause le chargeant de distribuer la somme léguée comme il l'entendra, pour demander que le montant du legs, après avoir été délivré au bureau de bienfaisance, soit immédiatement reversé entre ses mains ;

cette clause, qui aurait pour effet d'exclure l'intervention légale et le contrôle dudit bureau ayant un caractère contraire à la loi.

Toutes ces divergences ont disparu à la suite d'un arrêt de la Cour de Cassation du 21 avril 1898. (S. 98. I. 233 et note.)

Cet arrêt admet la parfaite légitimité de la clause de distribution par un tiers et semble y voir la solution du problème que nous étudions.

Sans s'être prononcée expressément, la jurisprudence de la Cour Suprême était conforme aux principes qui viennent de triompher. M. Mascarel avait fait le testament suivant : « Je donne et lègue une somme de 10.000 francs aux pauvres de la commune de Brulon. Je veux que cette somme soit, par les soins de M. le Maire et de mon frère, qui habite cette commune, employée à la fondation, dans un hospice voisin, d'un lit pour les malades pauvres de la commune de Brulon, et que les malades soient admis dans ledit hospice sur la simple présentation de celui de mes parents le plus proche qui habitera la commune de Brulon, après avoir pris l'avis du maire. » La Cour d'Angers, par arrêt du 23 janvier 1880, avait accordé la délivrance du legs au bureau de bienfaisance, mais à la condition qu'il se conformât aux désirs du testateur.

Par arrêt du 22 août 1881, la Chambre des requêtes déclara que la clause ainsi interprétée n'enlevait pas au bureau de bienfaisance le droit de surveillance et

de gestion que la loi lui attribuait relativement aux biens des pauvres, et qu'elle n'avait rien de contraire aux lois. On pouvait conclure de là que la Cour de Cassation n'était pas hostile à l'intervention du tiers désigné par le testateur dans la distribution des libéralités charitables.

L'arrêt du 21 avril 1898 a définitivement consacré cette solution.

La Cour avait à apprécier un arrêt de la Cour d'appel de Lyon, du 28 avril 1896, rendu à propos de la disposition suivante : « Je donne et lègue 5.000 francs au curé de la paroisse d'Ainay, et pareille somme à celui de la paroisse Saint-Georges pour *leurs pauvres*. »

La Cour de Lyon avait reconnu au bureau de bienfaisance qualité pour revendiquer ce legs. Mais elle avait admis que la testatrice avait voulu que les sommes léguées fussent distribuées par le curé de la paroisse, que c'était le motif déterminant de son acte de bienfaisance, et que le curé était fondé à demander au bureau la remise des sommes léguées, pour les distribuer comme bon lui semblerait.

La Cour de Cassation n'avait pas à examiner à nouveau les intentions de la défunte, mais elle devait dire si la solution de la Cour d'appel était conforme aux lois.

Elle déclara, dans ses considérants, que le bureau de bienfaisance, s'il acceptait, devait se conformer au mode d'exécution prescrit par la testatrice, à peine de

nullité, « c'est-à-dire distribuer immédiatement les fonds par l'intermédiaire des deux curés désignés ».

Elle ajoutait qu'aucun texte de loi ne prohibait cette distribution.

En conséquence, dans le décret qui avait autorisé l'acceptation du bureau de bienfaisance, la disposition d'après laquelle les fonds devaient être placés en rente 3 0/0 sur l'Etat devenait inutile, et les 5.000 francs n'étaient remis aux mains du représentant légal des pauvres que pour passer aussitôt dans celles des curés.

Plusieurs décisions postérieures se sont inspirées de cette doctrine, contenue dans l'arrêt de 1898. Un jugement du Tribunal de Tours, du 28 mars 1899, décide que le refus du bureau de bienfaisance de recourir aux bons offices du tiers entraîne la nullité du legs.

« Attendu que la condition par laquelle la dame X... entend que la somme léguée soit remise chaque année au curé de la paroisse, pour qu'il en fasse la distribution sans contrôle, comme bon lui semblerait, sans être tenu de rendre compte, doit être considérée comme une condition impulsive et déterminante du legs fait aux pauvres de la commune ;

« Attendu, par suite, que le bureau de bienfaisance, ayant la prétention de distribuer le montant du legs, objet du litige, ce legs doit être déclaré nul et non écrit. »

Un arrêt de la Cour d'Agen (22 mars 1899) confirmant en partie, par adoption des motifs, un jugement

du Tribunal civil de Condom, invoque directement la décision du 21 avril 1898. « Aucun texte de loi, disait le jugement, n'interdit à un testateur de désigner, pour la répartition aux indigents des sommes qu'il leur lègue, une personne morale qui aurait particulièrement sa confiance. Il serait excessif de trouver un obstacle intéressant l'ordre public à cette désignation, dans les attributions générales conférées aux bureaux de bienfaisance. Ces derniers peuvent en effet, sans aliéner leurs attributions légales, et pour respecter le testament, laisser faire la distribution aux personnes désignées par le « de cujus ».

« Ce qui rendait l'espèce particulièrement intéressante, c'est que, pendant plus de trente ans, la fabrique avait laissé le bureau de bienfaisance distribuer les arrérages de la rente. La Cour n'y vit pas un motif de prescription. Elle explique pourquoi. Il y a eu simplement un mandat temporaire et révocable donné par la fabrique au bureau de bienfaisance, et qui s'explique par ce fait que, de 1852 à 1875, le curé de la paroisse était à la fois membre de la fabrique et du bureau de bienfaisance, et qu'il exerçait une influence prépondérante dans les deux Conseils. » La prescription acquiescitive, qui ne s'applique qu'aux droits susceptibles de possession, ne pouvait pas être invoquée en faveur d'un droit de distribution.

De même pour la prescription libératoire « puisque, dit l'arrêt, ni le testament, ni le décret d'auto-

risation, ni l'immatriculation, ni aucun titre ne créent à la charge du bureau de bienfaisance et au profit de la fabrique une obligation dont le bureau puisse être libéré par la prescription ; et que le bureau de bienfaisance, détenteur du titre immatriculé conjointement en son nom et au nom de la fabrique, a géré la rente commune et opéré la distribution pour le compte de la fabrique, du consentement de celle-ci, sans que les droits de chaque établissement, fixés par le décret d'autorisation aient été modifiés ».

Le Tribunal de Lyon a, à son tour, appliqué ces principes. Il a décidé, dans un jugement du 27 octobre 1899, que le bureau de bienfaisance doit se conformer strictement à la volonté du testateur et que, lorsque celui-ci a prescrit la distribution du montant du legs par un intermédiaire, le bureau de bienfaisance ne peut que se borner à remettre à cet intermédiaire les revenus de la somme léguée.

Enfin le Tribunal de Libourne a, par un jugement du 28 mars 1900, déclaré valable la clause portant que les revenus d'un legs fait aux pauvres seront distribués par le curé de la paroisse.

Dans la plupart des décisions que nous avons citées, il est dit que la condition de distribution par un tiers a été la cause déterminante de la libéralité, sans laquelle celle-ci n'aurait pas été faite. Sans doute c'est une raison de plus pour la faire exécuter. Mais, du moment que cette condition est reconnue licite, elle

doit être respectée même sans cela. La théorie de la cause déterminante n'intervient qu'en cas de conditions illégales, et elle aboutit à la caducité du legs.

Voilà donc le conflit à l'état latent. Pour la jurisprudence administrative, la clause de distribution par un tiers est illicite, donc nulle. Pour la jurisprudence civile, elle est valable. Dans ce conflit, il semble que ce soit la jurisprudence civile qui aura le dessus ; en effet, les tribunaux pourront toujours révoquer, pour inexécution des charges, les libéralités dont les clauses de distribution n'auront pas été observées.

Nous allons nous rendre encore mieux compte des différences qui séparent les deux jurisprudences en étudiant la façon dont elles conçoivent le rôle du bureau de bienfaisance.

V. — Du Monopole et du Droit de Surveillance reconnu au Bureau de Bienfaisance

a) Du droit de surveillance du bureau de bienfaisance.

Nous avons vu que la jurisprudence administrative créait un véritable monopole au profit du bureau de bienfaisance, et qu'elle réclamait pour lui tout au moins un droit de contrôle sur toute libéralité charitable. Certaines décisions judiciaires font allusion à ce droit. L'arrêt de la Chambre des requêtes de 1881 parle du droit de surveillance et de gestion que la loi attribue

au bureau de bienfaisance relativement aux biens des pauvres. Un jugement du Tribunal de la Seine, du 14 janvier 1899, regarde les bureaux de bienfaisance comme « institués pour accepter, recueillir et gérer les biens des pauvres ».

Qu'entend donc la juridiction civile par ce droit de surveillance et comment concilie-t-elle avec lui le rôle qu'elle fait jouer au tiers distributeur ?

Son intervention sera-t-elle illusoire ?

S'agira-t-il d'une simple distribution matérielle que le bureau de bienfaisance sera appelé à diriger et à contrôler ?

Dans ces limites l'administration l'admettrait volontiers.

On trouve un jugement qui la comprend ainsi et qui réduit le rôle du tiers, à remettre aux pauvres désignés par la commission administrative du bureau de bienfaisance la part que celle-ci aura jugé à propos d'attribuer à chacun. (Tribunal de Pau, 4 mars 1897. *Rev. des Etabl. de bienf.*, 1897, p. 42.)

Ce jugement paraît du reste unique en jurisprudence. Quand on parle du droit reconnu au tiers désigné par le testateur de distribuer les aumônes de celui-ci, il s'agit d'une véritable prérogative qui suppose la faculté de désigner les pauvres individuellement et de fixer le quantum de la libéralité qu'il convient d'attribuer à chacun d'eux.

Pour permettre au bureau de bienfaisance d'exercer son droit de surveillance, va-t-on alors forcer le tiers à lui rendre des comptes ? N'est-ce pas le moyen de tout concilier, de respecter à la fois la volonté du testateur et de sauvegarder les prérogatives du représentant légal des pauvres ?

Nous ne le croyons pas.

D'abord la reddition de comptes est irréalisable. M. Planiol fait à ce propos, les réflexions suivantes : « Il faut reconnaître que, du moment où la distribution des secours par un intermédiaire est admise comme licite, la suppression du contrôle du bureau de bienfaisance en est une suite nécessaire.

« Comment s'y prendrait le prêtre pour se procurer les pièces justificatives nécessaires à la comptabilité du bureau ? Chaque fois qu'il laissera une aumône dans une pauvre demeure, faudra-t-il qu'il s'en fasse donner quittance ? Et si la personne secourue ne sait ou ne peut écrire, faudra-t-il qu'il aille chercher des témoins ? Une liste des personnes secourues, avec les sommes, n'a aucune force probatoire ni aucune valeur juridique. C'est une mesure de pure forme. En supposant cet état fidèle, il enlèverait à l'intervention du curé son plus grand avantage, la discrétion absolue qui entoure la distribution d'aumônes par un prêtre et permet d'atteindre des malheureux peu fiers d'être connus. » (Note sous Riom. D. 97. 2. 49.)

Toutes les décisions qui ont voulu obliger l'intermédiaire à rendre des comptes se sont heurtées aux obstacles signalés par M. Planiol.

La Cour de Douai et celle de Caen ont essayé d'exiger de l'intermédiaire la justification de l'emploi des fonds. Elles ont dû se contenter de l'obliger « à en faire connaître l'emploi matériel en mentionnant, *sans production de pièces à l'appui*, les noms et prénoms des personnes secourues, le bureau de bienfaisance n'ayant pas le droit de critiquer soit l'opportunité, soit l'étendue de chacune des distributions. (Douai, 30 décembre 1874. D. 77. 2. 158; Caen, 23 octobre 1888. D. 88. 2. 145.)

L'administration elle-même, quand elle a voulu exiger des comptes, n'a pu demander autre chose qu'une liste nominative des pauvres secourus, sans pièces à l'appui et encore dans certains cas seulement. Une lettre adressée aux préfets, le 7 juillet 1880, dit à ce sujet : « L'établissement charitable qui a la propriété et l'administration de rentes léguées possède également un droit de contrôle sur l'emploi des arrérages. Il peut, en conséquence, exiger la liste nominative des pauvres assistés par le curé, avec l'indication de la somme remise à chacun d'eux. Cette liste devra être fournie chaque année, à l'entrée de l'hiver, afin d'éviter les doubles emplois. Pour les pauvres honteux, dont les noms ne devront pas figurer sur les listes du bureau de bienfaisance, le curé pourra se borner à indiquer la somme employée à leur profit. »

Toute illusoire qu'elle est, l'obligation de rendre compte présente encore un grave inconvénient : elle violerait très certainement les intentions du défunt, et serait par conséquent en contradiction avec le principe qui a fait admettre la distribution par le tiers désigné au testament.

La plupart du temps, le testateur a pris soin d'expliquer sa pensée et d'indiquer que le curé, la fabrique ou le consistoire n'auraient aucun compte à rendre. On ne peut pas dire que ce soit là une manifestation de volonté illicite.

Un arrêt de la Cour de Limoges, du 28 janvier 1889, dit à ce sujet : « La dispense de rendre compte accordée par le testateur à un exécuteur testamentaire est valable, mais elle n'enlève pas aux légataires et à leurs représentants légaux le droit de s'assurer si les sommes que cet exécuteur a touchées ont reçu leur destination. » (C. Limoges, 28 janvier 1889.)

Bien plus, de nombreuses décisions, non seulement regardent comme licite la dispense de rendre compte, mais encore la sous-entendent.

« On ne peut admettre, dit l'arrêt de la Cour de Riom, déjà cité, que la testatrice ait voulu imposer l'obligation de rendre compte à celui auquel elle accordait sa confiance pour la distribution des sommes léguées. La quittance des arrérages que donnera le curé à chacune de ses réceptions suffira à la Commission administrative du bureau de bienfaisance pour la jus-

tification de l'emploi qui a été fait des arrérages tombés dans la caisse dudit bureau. » (Riom, 11 juin 1895.)

Un avis du ministre des cultes, cité dans l'arrêt de Limoges du 28 janvier 1889, avait dit encore mieux : « L'insertion au testament d'une clause dispensant le curé de toute reddition de comptes n'est pas nécessaire pour que l'ecclésiastique chargé de la distribution aux pauvres se trouve en réalité soustrait à tout contrôle du bureau de bienfaisance ou du conseil municipal. La mission de distribuer aux pauvres le produit d'un legs ou d'une donation est de toute confiance et ne peut s'exercer réellement et en liberté qu'autant qu'elle comporte avec elle et de plein droit une dispense de contrôle et de reddition de comptes ; la disposition par laquelle les curés chargés de distributions charitables se trouvent expressément dispensés de tout contrôle est dès lors superflue ; elle est la conséquence nécessaire et forcée du droit de distribution. »

Cet avis, dont la date n'est pas donnée, mais dont l'esprit indique l'origine ancienne, fait voir d'une façon frappante que la jurisprudence judiciaire est obligée, pratiquement et pour être logique avec elle-même, d'affranchir le tiers distributeur de toute sujétion à l'égard du représentant légal des pauvres.

Dès lors le droit de surveillance qu'elle lui reconnaît ne peut plus être qu'un droit éventuel, le droit d'intervenir si le tiers ne remplit pas son mandat, s'il n'em-

ploie pas en œuvres charitables l'argent qui lui a été confié. C'est de ce droit que parle l'arrêt de la Cour de Limoges. Il constitue une garantie de plus pour les pauvres, mais il laisse entière la liberté du tiers distributeur.

Cette conclusion fait très bien ressortir la différence profonde qui sépare la jurisprudence administrative de la jurisprudence judiciaire.

La première, déduisant de la théorie de la substitution les principes qui y sont contenus, reconnaît au bureau de bienfaisance un droit réel sur les biens qu'il est autorisé à accepter, et n'admet pas qu'il en soit dépouillé malgré lui. Elle aboutit à un monopole pour le représentant légal des pauvres, ou tout au moins à un droit de contrôle efficace, s'il consent à confier la distribution à un tiers. La seconde, pour faire respecter la volonté du testateur, n'ose pas aller jusqu'à condamner la théorie de la substitution, mais, en fait, elle la rend inefficace.

S'il s'agit d'une distribution immédiate de secours, les sommes données ne font que passer entre les mains du bureau de bienfaisance, pour être remises à la personne instituée.

Si le legs constitue une fondation, le bureau de bienfaisance est réduit au rôle de simple encaisseur, de dépositaire, et, pour être moins vaine que dans le cas précédent, sa mission n'en est guère plus efficace.

Nous allons voir les tendances des deux jurispru-

dences se dégager plus nettement encore en étudiant la question des quêtes faites pour les pauvres.

b) *Des quêtes faites pour les pauvres.*

Si la question du monopole du représentant légal des pauvres est épineuse pour les libéralités offertes aux pauvres, elle l'est bien davantage encore pour celles que l'on sollicite en leur faveur.

Tel est le cas des produits de quêtes, fêtes de bienfaisance, loteries, etc.

Le monopole du représentant légal des pauvres doit se traduire par l'interdiction faite à tout autre de solliciter ces libéralités.

Mais on se heurte à un état de choses pratique qui rend absolument vaine cette interdiction. On ne peut pas dire, en effet, comme en matière de dons et de legs, que l'autorisation exigée par l'art. 910 du Code civil sera refusée aux établissements incompetents : ils n'en ont pas besoin. Il n'y a qu'une manière de les cantonner dans leurs fonctions, c'est de proclamer que seuls les bureaux de bienfaisance ont le droit de quêter pour les pauvres. Si l'on peut prouver qu'une loi leur a accordé ce droit exclusif, les tribunaux seront bien obligés d'appliquer cette loi et de condamner ceux qui ne l'auront pas respectée à restituer les sommes qu'ils auront indûment recueillies.

D'un autre côté, la nature même des libéralités qui sont en jeu s'oppose à toute demi-mesure, à toute transaction. Non seulement il s'agit d'une distribution im-

médiate à faire, mais ceux à qui on refuse la vocation charitable ont déjà les fonds entre les mains. Ce qui était déjà vain en matière de dons et legs deviendrait ici presque ridicule. Pourrait-on forcer un curé qui a fait une quête dans son église, qui en a le produit dans sa caisse, à le verser dans celle du bureau de bienfaisance, pour que celui-ci le lui rendit quelques instants après ?

Aussi bien n'est-ce pas en ces termes que le problème a été posé.

L'administration revendique très nettement, pour les bureaux de bienfaisance, le droit exclusif de faire des quêtes, et prétend que le produit de celles qui sont faites par d'autres doit lui être intégralement et définitivement versé.

Non moins nettement la juridiction civile repousse ces prétentions.

Il y a deux catégories de quêtes, celles qui sont faites à domicile, celles qui sont faites dans les lieux publics et particulièrement dans les églises. Pour les premières, l'administration et certaines municipalités avaient prétendu, un moment, qu'elles devaient être assimilées purement et simplement à la mendicité à domicile, et que les personnes qui s'y livraient s'exposaient à des poursuites correctionnelles par infraction à l'art. 275 du Code pénal.

La jurisprudence a depuis longtemps fait justice de ces appréciations. M. Paul Pont, dans un rapport fait

au Conseil de surveillance de l'administration de l'assistance publique, à Paris, cite un arrêt de la Cour de Cassation, de 1858, le dernier, dit-il, rendu sur la matière, où on lit : « Attendu qu'aux termes des lois l'autorité municipale ne peut réglementer par des arrêtés que ce qui intéresse la sûreté, la salubrité publique, l'ordre, la viabilité, la police des lieux publics ; qu'une quête à domicile ne rentre dans aucune de ces matières et ne peut y être assimilée ; que cet acte en lui-même ne porte atteinte à l'ordre public que s'il était l'occasion d'exigences ou de manœuvres frauduleuses, qu'il tomberait alors sous la répression de la loi pénale ; par ces motifs, la Cour décide qu'il n'y a pas à tenir compte d'un arrêté municipal qui, sous prétexte de sauvegarder le droit prétendu exclusif des bureaux de bienfaisance, interdisait à tous la faculté de faire des collectes. » (Cf. également Cassation, 14 juin 1884. D. 85. I. 48.)

Actuellement, ce sont les quêtes dans les lieux publics qui donnent lieu à controverse.

En vertu de la loi du 7 frimaire an V, art. 8, les bureaux de bienfaisance peuvent faire procéder, dans les établissements publics et même à domicile, à des quêtes pour les pauvres.

Par suite, lorsqu'une collecte est faite par les administrateurs ou autres agents d'un bureau de bienfaisance, il y a présomption que les deniers sont donnés au bureau de bienfaisance lui-même, et non aux

quêteurs comme personnes privées. D'où la conséquence que les deniers ainsi recueillis seront des deniers publics dont le maniement constituera une gestion relevant de la juridiction de la Cour des Comptes. C'est ce qu'a décidé le Conseil de Préfecture du Nord.

Mais en est-il de même lorsque la collecte a été faite par une personne étrangère au bureau de bienfaisance ?

Des particuliers peuvent-ils organiser des souscriptions à domicile ou dans les lieux publics, solliciter des dons en faveur des pauvres, sans que les sommes recueillies puissent être revendiquées par le bureau de bienfaisance ? L'ancienne jurisprudence administrative accordait à ce dernier un véritable monopole. On cite en ce sens un arrêt de Conseil de Préfecture, qui déclarait comptable un père de famille qui avait fait, aux noces de sa fille, une quête pour les pauvres de la commune, et en avait lui-même distribué le produit.

Le Conseil d'Etat a changé cette jurisprudence par un avis des 11 et 24 mars 1880, dans lequel il proclame le principe de la liberté de la charité privée, et dans lequel il décide que ni la loi du 7 frimaire an V, ni le décret du 30 décembre 1809 n'ont donné au bureau de bienfaisance qualité pour revendiquer les sommes recueillies par des tiers dans l'intérêt des pauvres. (Texte dans Tissier, *op. cit.*, n° 142.)

MM. Marquès di Braga et Camille Lyon se rangent entièrement au système de cet avis. Ce système de la liberté des quêtes et collectes, disent-ils, est bien, à notre sens, la vraie doctrine juridique en la matière ; d'une part les textes écartent toute idée d'un monopole légal, et sur ce point nous ne pouvons nous référer qu'à l'avis de 1880 ; d'autre part, l'acte de libéralité peut et doit s'analyser autrement que comme un don fait à la personne morale ; il n'intervient, en effet, aucun acte juridique entre l'ensemble des pauvres et le bienfaiteur ; celui-ci, au lieu d'user du droit, qu'il aurait certainement, de distribuer ses aumônes lui-même, le fait par l'intermédiaire d'un mandataire, mandataire qu'il choisit librement, en l'absence d'un mandataire légal ; en d'autres termes, la remise d'une offrande à un collecteur de quêtes ne supprime pas par elle-même « l'intuitus personæ » ; elle ne fait qu'abandonner à celui-ci le soin d'avoir, pour le mandant, cet « intuitus personæ » ; l'intervention de la représentation légale des pauvres est donc inutile pour la régularité de l'opération et, en l'absence d'une institution directe, toute revendication de sa part doit être écartée.

Bien que n'émanant pas des représentants officiels de la bienfaisance publique, ces quêtes et collectes sont soustraites aux répressions qui atteignent les actes de mendicité. Nous avons vu comment.

Du principe de la liberté des quêtes il résulte que ni le maire ni le bureau de bienfaisance ne peuvent plus prétendre, comme autrefois, se faire remettre les sommes recueillies au moyen de quêtes ou de collectes par d'autres établissements ou des particuliers. (Voir en ce sens l'arrêt de la Cour des Comptes du 17 janvier 1885, dans *Marquès di Braga et Lyon, Comptabilité de fait*, n° 145.)

Cet arrêt annule un arrêté préfectoral confiant au maire la gestion d'un asile pour petits enfants, asile créé ensuite d'une souscription particulière. La Cour des Comptes a encore admis qu'une Société de bienfaisance privée n'a aucun compte à rendre à l'autorité administrative des quêtes qu'elle a pu faire et des dons qu'elle a reçus.

c) Produits des fêtes organisées au profit des pauvres.

Les bureaux de bienfaisance ont incontestablement qualité pour organiser des fêtes de bienfaisance et, dans ce cas, le produit net de la recette réalisée figure à leurs recettes ordinaires.

Mais c'est une conséquence du principe posé par l'avis du Conseil d'Etat de 1880, que d'autres personnes peuvent organiser des fêtes de bienfaisance et en employer l'émolument sans l'autorisation du bureau de bienfaisance.

La Cour des Comptes a admis, le 26 octobre 1894, que des offrandes remises à des quêteurs sur le par-

cours d'une cavalcade organisée au profit des pauvres par une Société privée sont des deniers privés et ne peuvent être revendiqués par le bureau de bienfaisance.

Cependant le Tribunal de Bourgoin a admis, par jugement du 22 février 1895, que le bureau de bienfaisance est fondé à revendiquer le produit d'une cavalcade, de représentations et de quêtes organisées au profit des indigents dans des circonstances où des affiches, annonçant au public la fête, avaient pu lui laisser croire que l'autorité administrative y prenait une part au moins indirecte. La Cour de Grenoble, par arrêt du 4 août 1896, réforma ce jugement, et la Cour de Cassation, le 2 août 1897, lui donna raison. (D. 98. I. 199.) « Attendu que, dans l'espèce, on n'annonça pas au public que le produit des fêtes serait versé au bureau de bienfaisance, mais seulement qu'il serait distribué aux pauvres...;

Attendu que si le bureau de bienfaisance a qualité pour recevoir les dons et legs qui lui sont offerts, aucune disposition législative n'interdit en principe l'exercice de la charité privée et ne confère, soit au bureau de bienfaisance lui-même, soit au maire, le droit de revendiquer les sommes recueillies par des tiers dans l'intérêt des pauvres ; qu'en vertu de l'art. 910 du Code civil le maire serait seulement recevable à provoquer les mesures nécessaires pour assurer la conservation ou l'emploi de ces fonds dans le cas où les

intermédiaires viendraient à les détourner ou à les compromettre.

« Attendu que la Cour de Grenoble, dans l'espèce, a jugé que le Comité n'était pas tenu de verser au bureau de bienfaisance les fonds recueillis par lui, et qu'il pouvait les répartir au mieux des intentions connues ou présumées de ceux qui, en lui remettant leurs offrandes dans un but charitable, l'avaient constitué mandataire et s'étaient rapportés à lui pour la répartition... »

Ces principes que nous venons d'exposer s'appliquent également aux loteries faites pour les pauvres ; le produit n'en appartient au bureau de bienfaisance que s'il les a lui-même organisées.

On peut dire, pour résumer toute cette étude des quêtes, collectes, produits de fêtes de charité et loteries : Les bureaux de bienfaisance et les particuliers ont le droit de faire des quêtes, collectes et souscriptions à domicile, d'organiser des fêtes de bienfaisance, des loteries pour les pauvres. Mais, lorsque les particuliers exercent ce droit, les bureaux de bienfaisance ne peuvent revendiquer les sommes reçues pour les pauvres.

Dans ce cas, si le représentant légal des pauvres ne peut revendiquer le produit de quêtes, etc., qu'il n'a pas faites, il est cependant recevable, par application de l'art. 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817, à agir en justice et à faire tous les actes destinés à assurer

la conservation et l'emploi des sommes versées, si les intermédiaires viennent à les compromettre ou à les détourner du but charitable qui leur avait été assigné.

En effet, la quête une fois faite, il s'agit de savoir à qui le produit en appartiendra. C'est une question de propriété et de capacité qui est uniquement du ressort des Tribunaux ordinaires.

Tant qu'il n'y aura pas une loi consacrant formellement le monopole du bureau de bienfaisance, il est à penser qu'ils continueront à appliquer les solutions précédentes, et que les réclamations des bureaux de bienfaisance resteront sans écho.

CONCLUSION

Il nous reste à résumer brièvement cette étude.

En fait, le bureau de bienfaisance jouit d'un véritable monopole dans son rôle de représentant des pauvres ; léguer, donner aux pauvres, c'est donner, léguer au bureau de bienfaisance ; la personnalité du bureau n'est qu'une personnification de la collectivité des pauvres qu'il est chargé de représenter. Nous avons vu les conséquences tirées de ce principe. On a admis que toute libéralité faite aux pauvres par intermédiaire ne s'adressait, en définitive, qu'au bureau, l'intermédiaire se trouvant supprimé ; c'est le bureau qui recueille et qui distribue ; on tient pour nulle toute clause contraire ; les dons ou legs aux curés, ceux qui, avant la loi de séparation, étaient faits à une fabrique ou à une paroisse pour les pauvres, sont faits au bureau de bienfaisance, et la mention du curé de la fabrique, etc., est réputée non écrite. Telle est, nous l'avons vu, la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat n'admet pas même la nécessité de faire intervenir dans la distribution la personne ou l'établissement désigné par le testateur.

Les Cours d'appel, cependant, et la Cour de Cassation, sont d'un avis contraire. Je lègue 10.000 francs au curé pour être distribués aux pauvres de ma paroisse ; mon sentiment est bien que la distribution soit faite par les soins du curé. La Cour de Cassation reconnaît que le legs est en définitive fait aux pauvres.

Ce n'est pas un legs fait avec charges au curé, puisque le curé n'en doit rien conserver ; c'est bien un legs fait aux pauvres. Or, les pauvres sont représentés, leur collectivité est représentée et personnifiée par le bureau ; c'est donc au bureau que je lègue, et la conséquence est que l'acceptation du legs devra être autorisée, comme l'acceptation des libéralités faites au bureau. Mais, ceci admis, rien n'empêche de se conformer à la volonté du testateur en ce qui concerne la façon de distribuer. Il ne paraît, à première vue, contraire ni au droit ni aux bonnes mœurs que je fasse distribuer mon legs par le curé. Cette doctrine est fort raisonnable.

Le Conseil d'Etat y répond par cet argument qui, sans doute, n'est pas sans valeur. Une fois qu'il est admis que le bien légué appartient au bureau, il n'est plus possible de déroger, en ce qui le concerne, aux règles d'administration fixées pour les biens du bureau ; de telle sorte que non seulement le bureau seul représente les pauvres, mais encore que les administrateurs seuls du bureau ont aptitude à répartir les biens des pauvres.

Il est facile de comprendre comment cette doctrine va à l'encontre du but même de la loi. On préférera souvent ne pas léguer aux pauvres plutôt que de consentir à ce que les biens qu'on leur lègue soient répartis par les membres du bureau de bienfaisance. Si l'on connaissait la jurisprudence du Conseil d'Etat, un grand nombre de libéralités pour les malheureux disparaîtraient. Elle supporte, au surplus, un tempéra-

ment qui a pour effet d'enlever aux pauvres une forte part de ce qu'on leur donne. Le Code civil veut que toute condition impossible soit réputée non écrite, et c'est parce qu'il est impossible de faire distribuer par des tiers désignés le bien des pauvres, qu'on supprime la désignation. Mais si, cependant, il était manifeste que dans l'intention du testateur cette désignation a été la condition déterminante du legs, on devrait, au lieu de rayer la désignation, considérer le legs comme caduc. C'est ce que font beaucoup de Tribunaux ; et c'est avec raison qu'ils jugent qu'on n'aurait pas légué du tout plutôt que de léguer au bureau de bienfaisance. (Berthélemy.)

Ainsi donc les pauvres sont privés de nombreuses libéralités qui, logiquement, devraient leur être attribuées, et les soulager un peu de leur misère.

Tout au moins, et plus souvent, ces libéralités ne sont pas exécutées dans l'esprit qui les a dictées. L'application de rigoureux principes juridiques, nécessaires, malheureusement, au bon fonctionnement de l'assistance, mais illogiques et inhumains quant à leurs conséquences, font que le pauvre résigné, mais non secouru, peut répéter avec le poète :

« La façon de donner vaut mieux que ce qu'on donne. »

Quelle conclusion donner à tout cela ?

Aucune qui puisse être bien nette. Souhaitons seulement que les jurisprudences administrative et judiciaire appliquent sans rigueur les principes de droit strict ; que, plus attachées à l'esprit des institutions qu'à la lettre des lois, elles n'appliquent ces dernières

qu'animées du plus large libéralisme ; qu'elles considèrent avant tout le but à atteindre ; qu'importe alors si le moyen est quelquefois ou quelque peu irrégulier ; en matière d'assistance plus que dans toute autre matière, il ne faut pas s'attacher aux mesquineries dogmatiques et administratives.

Que ces deux jurisprudences combinent et coordonnent harmonieusement leurs efforts ; que les impulsions infiniment variées, multiples, divergentes souvent, anarchiques même, des différents modes d'assistance privée, soient par elles canalisées et régulées, mais jamais arrêtées. L'effet de toutes ces forces désormais convergentes n'en sera que plus saisissant.

Que l'action de ces jurisprudences soit en tout cas constante, éclairée, consciente du seul but à atteindre, pour que, grâce à elles, l'assistance soit plus large, plus libre, plus accessible à tous, plus juste, plus efficace et plus humaine.

VU :

Le Président de Thèse,

Jean Appleton.

VU :

Lyon, le 19 Avril 1913.

POUR LE DOYEN :

L'Assesseur,

L. Josserand.

PERMIS D'IMPRIMER,

Lyon, le 19 Avril 1913.

Le Recteur de l'Académie,

Joubin.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
Introduction	11

Chapitre préliminaire.

Principes généraux ;

Les Pauvres au point de vue juridique.....	17
--	----

PREMIERE PARTIE.

PRINCIPES DE DROIT ADMINISTRATIF

CHAPITRE I.

Libéralités faites sans indication d'intermédiaire.

Du Représentant légal des Pauvres.....	29
§ I. — La Commune	29
§ II. — Le Maire	33
§ III. — Le Bureau d'assistance médicale et le Bureau de Bienfaisance	35

	PAGES
§ IV. — Autres Etablissements communaux..	42
§ V. — Etablissements d'utilité publique	44
§ VI. — Libéralités faites à des particuliers..	46
Conclusion sur la représentation des indigents dans la commune	46

CHAPITRE II.

Libéralités faites à des intermédiaires pour les pauvres.

I. — Principe de la spécialité.....	49
A) Portée du principe	50
Le principe de la spécialité comme règle administrative	50
B) Application de ce principe : substitution du représentant légal des pauvres à l'Etablissement institué	53

DEUXIEME PARTIE.

PRINCIPES DE DROIT CIVIL

I. — Capacité des Etablissements publics d'as- sistance	61
II. — Clauses illicites ou immorales affectant les libéralités faites aux pauvres	66

	PAGES
III. — Jurisprudence civile des Charges d'hérédité	68
IV. — Interprétation des clauses et conditions affectant les libéralités charitables....	76
(Validité de la clause de distribution par un tiers)	81
V. — Monopole du Bureau de Bienfaisance....	89
A) Droit de surveillance	89
B) Quêtes faites pour les pauvres.....—	96
C) Produit des fêtes et collectes organisées au profit des pauvres	101
Conclusions	105

